ASSEMBLÉE NATIONALE

EXPOSÉS ET ÉTUDES
VOLUME 4

LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE DE LA SOUVERAINETÉ : LES ASPECTS ÉCONOMIQUES ET LES FINANCES PUBLIQUES
(Deuxième partie)

COMMISSION D'ÉTUDE
DES QUESTIONS AFFÉRENTES
À L'ACCESSION DU QUÉBEC
À LA SOUVERAINETÉ

EXPOSÉS ET ÉTUDES

VOLUME 4

LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE DE LA SOUVERAINETÉ :

LES ASPECTS ÉCONOMIQUES ET LES FINANCES PUBLIQUES

(Deuxième partie)

Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la souveraineté

Dépôt légal - 3e trimestre 1992
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-26526-2

93-00698/

TABLE DES MATIÈRES

Les implications de la mise en oeuvre de la souveraineté

Les aspects économiques et les finances publiques (Deuxième partie)

Bernard Vermot-Desroches
Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté 1

Maurice Saint-Germain
Changer de capitale : étude du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec 157

Marcel Beaudry
Le Comité Outaouais 267

Bernard Fortin
Les options monétaires d'un Québec souverain 285

Vély Leroy
Les options monétaires d'un Québec souverain 289

David Laidler
La monnaie d'un Québec souverain 331

Claude Gendron et Daniel Desjardins
Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques 335

Gérard Coulombe (Desjardins Ducharme)
La souveraineté et les institutions financières 371

John McCallum
Commentaires à l'intention de la Commission 561

Patrick Grady (Global Economics Ltd.)
Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec 575

Pierre Fortin
Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire 591

L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec 631

Marcel G. Dagenais
L'interprétation des analyses portant sur les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté 659

Daniel Racette
Quelques réflexions sur le problème d'ajustement du déficit du compte courant d'un Québec souverain 689

Rodrigue Tremblay
L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain 709

Mario Polèse
La souveraineté et les emplois de siège social au Québec : éléments d'analyse et de réflexion 737

Gary Caldwell
L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise 747

Claude Lamonde
Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté 757

Malcolm N. Shaw
Succession d'États aux biens et aux dettes 783

Geneviève Burdeau
Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec 801

Claude Gendron et Daniel Desjardins
Aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État : le cas Québec-Canada 805

Index des sujets 825

LES ASPECTS ÉCONOMIQUES ET LES FINANCES PUBLIQUES

(Deuxième partie)

Bernard Vermot-Desroches[1]

Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté

Cette étude commandée par la Commission n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par l'auteur

---

1. L'auteur remercie les différents collègues de l'UQTR et de l'Université de Montréal qui ont bien voulu l'aider dans la réalisation de cette étude. Il demeure cependant seul responsable des erreurs ou imprécisions qui auraient échappé à la vigilance.

RÉSUMÉ

Cette étude traite du problème des régions québécoises limitrophes advenant l'accession du Québec à la souveraineté dans un cadre associatif incertain. Conformément au mandat donné, la Communauté Urbaine de l'Outaouais n'est pas prise en considération dans cette étude.

Il s'en dégage les éléments principaux suivants :

1. Sur la méthode de recherche

1.1 Hypothèse de travail

Le maintien de la libre circulation des personnes des biens et des services dans le cadre du marché actuel est considéré comme une option souhaitable quel que soit l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

1.2 Contraintes et limites

Les données statistiques ne sont pas désagrégées au niveau interrégional - interprovincial. Par ailleurs, une souveraineté dans un cadre associatif incertain autorise à trop de «cas de figures» possibles et parfois contradictoires pour qu'il soit possible de dégager une tendance objective et globale. En conséquence et dans le contexte présent, une étude d'impact d'ensemble n'apparait pas réaliste ou à tout le moins réalisable en un délai court.

1.3 Méthode de travail : une recherche «qualitative quantifiée»

Entrevues auprès des informateurs-clés identifiés à partir des différents répertoires puis selon la technique de la «boule de neige». Il s'agissait principalement des préfets, aménagistes ou secrétaires-trésoriers des MRC, des responsables de CRDE, CRCA, Commissions scolaires, CRSSS et autres organismes voués au développement des régions. Un accueil et une considération professionnels étaient réservés à l'enquête de la part de chacune des personnes interrogées.

Il en ressort beaucoup d'informations identifiées toujours qualitativement, souvent accompagnées d'ordre de grandeur et parfois appuyées par des études «maison» tout à fait valables.

1.4 Quatre tendances lourdes encadrant tout scénario

Les trois premières tendances sont observables à partir des statistiques de Statistique Canada et celles du BSQ.

. Les changements technologiques provoquent et accélèrent la mutation des espaces économiques.

. La proximité géographique ne constitue plus nécessairement un préalable à l'échange et à la dépendance économique.

. Les liens économiques historiques et naturels Nord-Sud ont une propension à s'accentuer.

. Les spécificités régionales de certaines MRC limitrophes imposent des liens de dépendances «inaltérables».

2. *Sur les principaux résultats*

2.1 Un cadre géopolitique diversifié

. Quatre provinces sont concernées : l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Île du Prince Édouard et Terre-Neuve/Labrador. Sept Régions administratives du Québec impliquant seize MRC qui, à leur tour, impliquent 96 municipalités, dont 9 Territoires non-organisés (TNO) constituent les régions limitrophes. selon l'échelle de proximité envisagée, entre 150 000 et 400 000 hbts sont concernés.

. Les interrelations considérées dans ce cadre géopolitique sont les flux commerciaux de biens et services, les flux industriels, les échanges de services publics (santé et éducation) et les liens divers tels que le tourisme ou la réglementation (schémas d'aménagement).

2.2 Les régions effectivement concernées

On relève 4 cas de dépendance marginale : MRC Rimouski-Neigette, MRC La Mitis, MRC Caniapiscau, MRC Sept-Rivières; **10 cas de dépendances moyennes**: MRC Abitibi-Ouest, MRC Rouyn-Noranda, MRC Pontiac, MRC Papineau, MRC Argenteuil, MRC Vaudreuil-Soulanges, MRC Le-Haut-Saint-Laurent, MRC Îles-de-la-Madeleine, MRC Minganie, Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent; **et trois cas de dépendances majeures**: MRC Témiscamingue, MRC Témiscouata et MRC Avignon.

2.3 Les liens majeurs

Il ressort que ce sont les liens commerciaux qui sont le plus présents entre les régions limitrophes et les autres provinces, et ceci de façon très nette. Viennent ensuite les liens de services publics (santé), puis les liens de main-d'oeuvre et enfin des liens plus divers comme le tourisme ou les ententes inter-municipales.

2.4 Les volontés et perceptions exprimées majoritairement

. Les responsables souhaitent sans aucune ambiguïté le maintien de la libre circulation des personnes, des biens et services et des capitaux dans le périmètre limitrophe de leur région. Ils souhaitent donc maintenir l'accès aux marchés voisins, même si en général, la plupart de ces régions n'en dépendent pas d'une façon vitale.

. Les responsables politiques et administratifs de ces régions limitrophes ainsi que les agents économiques principaux considèrent la problématique de L'accession du Québec à la souveraineté avec le plus grand sérieux, mais cependant dénué de toute inquiétude et de sentiment de panique. En revanche on observe souvent une certaine lassitude parfois même de la désinvolture face à la considération que les gouvernements semblent accorder à ces régions éloignées.

2.5 Les conséquences envisageables, le certain et le probable

. À court terme, les régions limitrophes les plus impliquées subiraient de façon certaine des pénalisations socio-économiques parfois très dérangeantes mais non déstabilisantes.

. À moyen et long termes, ces régions limitrophes les plus impliquées seraient moins pénalisées que leurs contre-parties de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick

. Il existe dans les régions les plus concernées des relations de bon voisinage solidement ancrées.

. À moyen et à long terme les relations commerciales seront très probablement conservées (ou rétablies). En d'autres termes, une absence d'association pour ces régions ne pourrait être que de courte durée.

. Il est moins certain que les flux de main-d'oeuvre ainsi que les flux industriels puissent être maintenus en l'état.

2.6 Les solutions à envisager

Les pénalisations qu'infligerait aux régions limitrophes l'accession du Québec à la souveraineté dans un cadre associatif incertain ou incomplet seraient, au pire, de nature à accentuer le caractère périphérique de ces régions. En conséquence, tant au niveau micro-régional qu'au niveau national, le gouvernement d'un Québec souverain devrait, si nécessaire, tout mettre en oeuvre pour encourager, voire maintenir ou restaurer les services, l'entrepreneurship et la compétitivité des régions impliquées.

Nous n'entrevoyons aucune innovation miracle dans ce domaine. Cependant les programmes d'action devraient être résolument tournés vers une réhabilitation de l'autonomie socio-économique de ces régions.

2.7 Trois recommandations

. En tout état de cause la spirale-représailles qu'engendrerait une non-association imposée par le reste du Canada ne devrait être ni initiée ni suivie par le gouvernement du Québec.

. Un certain nombre de cas particuliers doivent d'ores et déjà être pris en considération si l'on veut éviter certaines tensions sociales (voir détails infra).

. Une étude d'impact doit être menée rapidement et en profondeur pour les MRC Avignon, Témiscouata et Témiscamingue.

1. Le problème identifié

1.1 Rappel du mandat de la Commission

La Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté s'interroge sur la problématique des régions limitrophes — qui deviendraient les régions frontalières — d'un Québec souverain (autres que la Communauté régionale de l'Outaouais) selon les hypothèses d'association ou d'absence d'association avec le reste du Canada.

L'étude doit d'abord examiner les régions ayant une frontière commune et/ou un lien direct avec une province canadienne, la nature de ces liens, le commerce interprovincial, le marché interprovincial du travail et les caractéristiques propres à chacune de ces régions.

L'étude doit aussi dresser le tableau des postes frontaliers qu'il serait nécessaire d'implanter dans l'hypothèse d'un contrôle des frontières.

L'étude doit enfin se pencher sur les impacts additionnels que pourraient entraîner l'imposition de barrières à la libre circulation des biens, des services et de la main-d'oeuvre dans ces régions par rapport à ceux que l'on peut raisonnablement anticiper pour l'ensemble des autres régions. Quelles sont les mesures d'adaptation qui pourraient être prises pour amoindrir ces chocs.

1.2 L'interprétation et une reformulation du cadre de travail énoncé

Un tel mandat nécessite une reformulation ou plus précisément une réécriture adaptée au contexte régional québécois et canadien, au contexte géopolitique ainsi qu'aux différentes sources d'informations disponibles. Cette réécriture est commandée par le sens à la fois très ambigu et très large que l'on veut bien donner aux vocables «conséquences économiques» ou encore «étude d'impact». On n'évalue pas l'impact d'une souveraineté comme on évaluerait l'impact d'un décision financière ou d'investissement précise et parfaitement bien identifiée. Toute mesure d'impact repose sur ce qu'il est convenu d'appeler un «choc initial» identifié et quantifié. De ce choc initial découle des chocs secondaires puis des vagues décalées — les fameux effets multiplicateurs — dont la somme des effets socio-économiques constitue l'impact global et final proprement dit.

Dans le cadre qui nous est imposé, le choc initial est décrit avec toute l'imprécision économique que revêt le mot «souveraineté». L'interprétation économique du mot souveraineté est vaste, elle s'étend sur un continuum bordé d'un côté par ce que A. Reynaud (1981) appelle les «isolats» et s'étend de l'autre côté jusqu'aux pratiques très associatives que l'on peut actuellement observer dans l'Europe de 1992.

Un juste milieu réaliste et opérationnel s'impose donc. Ce juste milieu doit s'inspirer des réalités et aussi des volontés politiques qui situent la problématique de la souveraineté quelque part entre «l'associat» de base (solution régressive) et le maintien d'un marché pan canadien intact (solution progressiste).

En conséquence, notre étude n'est pas concluante dans le sens où elle déboucherait sur des recommandations décisionnelles précises découlant généralement d'une situation limpide. Elle interprète davantage le mandat comme celui émanant d'un vaste questionnement qui s'impose aux députés: quid des régions limitrophes advenant un changement radical dans le statut actuel du Québec.

Il s'agit donc de poser le problème de ces interdépendances régionales en termes clairs et selon des dimensions acceptées de tous les partis. Bref, faire ressortir pour les régions limitrophes quelles peuvent être les déviations les plus probables par rapport à leur statut économique actuel advenant une accession du Québec à «une» souveraineté.

L'objectif de cette étude en est donc un d'aide à la prise de décision en ce qui concerne le statut politique et juridique d'un Québec souverain. C'est en ayant une meilleure connaissance des conséquences économiques potentielles qu'impliquerait un tel changement que l'on est en mesure de mieux formuler ce changement en question; de le nuancer si nécessaire selon les régions envisagées et de le proposer à la population en meilleure connaissance de cause.

L'ensemble de ce travail part d'un a priori généralement reconnu de tous et chacun, celui qui énonce que dans le cadre de nos économies développées, le maintien d'un marché libre et ouvert avec nos voisins est, d'une façon générale, tout à fait désirable. Ceci pourrait être reformulé dans l'énoncé de l'hypothèse de base de travail suivante :

Hypothèse de travail : Le maintien de la libre circulation des personnes, des biens et des services dans le cadre du marché actuel est considéré comme une option souhaitable quel que soit l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

Face à ces considérations, notre étude présentera trois développements centraux importants: le premier situe le contexte géopolitique dans son ensemble. Le second dresse un inventaire des liens de dépendance économique (et socio-économique) que nos régions limitrophes entretiennent avec les provinces voisines. Le troisième enfin évalue les conséquences économiques envisageables dans le cadre d'un scénario où le Québec choisirait un statut plus autonomiste. Mais auparavant, il est important de fixer les limites naturelles que les méthodes et les données imposent à une telle étude.

1.3 Contraintes et limites méthodologiques

Quelques précisions sur l'instrumentation et les données disponibles permettront au lecteur de mieux situer l'importance et surtout la portée de cette étude. Elles permettront aussi,

si ce n'est déjà fait, de démythifier aux yeux du non-spécialiste l'effet «boîte-noire» que certaines études économiques aiment à imposer, surtout de nos jours. Cette lecture peut être naturellement contournée par le lecteur pressé, elle peut cependant aider à une meilleure compréhension des points suivants.

Voyons dans un premier temps ce que peuvent apporter les expériences étrangères.

1.3.1 Les expériences étrangères

Il n'y a pas eu à proprement parler d'expériences rigoureusement comparables à celle qui pourrait concerner le Québec dans un avenir rapproché. Parce que cette expérience probable n'est pas encore elle-même très bien cernée même si des progrès ont été faits depuis le référendum de 1980, mais aussi et surtout parce que chaque expérience que l'on peut recenser se place toujours dans un contexte bien particulier et unique.

L'institut de Géographie de l'Université de Fribourg (Suisse) a développé plusieurs projets dans ce sens, projets qui sont souvent de nature théorique mais qui parfois prennent appui sur des réalités observables. Le Professeur Walter Leimgruber, co-directeur de cet Institut ainsi qu'une recherche personnelle permettent d'établir que seul un nombre restreint d'études empiriques ont été effectuées dans ce domaine. Parmi les anciennes on peut citer celle de Robert S. Yuill (1960)[2] qui propose pour la première fois une approche méthodologique (fondée sur la théorie de la base économique et celle des multiplicateurs d'impacts régionaux) au problème de la dissuasion à l'échange dans un contexte de barrière douanière. Une étude plus hardie proposée par Reynolds et McNulty (1968) suggère une méthodologie fondée sur l'investigation par «comme si» en faisant abstraction hypothétique des barrières douanières. L'écart évalué entre la situation observée et la situation imaginée constituant à terme l'impact final!

Plus sérieusement deux cas ont été récemment étudiés de près. Il s'agit de la création du canton suisse du Jura et — phénomène inverse — l'ouverture longue et difficile qui se prépare entre les deux Corée.

1.3.1.1 Le cas du Canton du Jura

On comprend qu'il s'agit là d'un cas tout à fait pertinent puisque la création de cette entité géopolitique s'est constituée dans un contexte de souveraineté culturelle et surtout linguistique. Par ailleurs, le canton Suisse possède une juridiction propre très large; il

2. Cf. R.S. Yuill, *A Simulation Study of Barrier Effect in Spatial Diffusion Problems*, Evanston, Ill., Department of Geography, Northwestern University, Research Report 5, 1966.

constitue le maillon fort d'un État véritablement confédératif[3] et possède pleine juridiction sur ses leviers socio-économiques et juridiques (santé, école, justice, impôt, monnaie[4], etc).

Après plus de dix ans d'accession à une certaine souveraineté, les études reconnues telles que celles de Philippe Jeanneret[5] (1985), Charles Hussy[6] (1990) ou Walter Leimgruber[7] (1991) démontrent qu'à très court terme une volonté réciproque s'est imposée pour conserver un paysage économique de libre-échange. Naturellement, aucune barrière douanière n'existe entre ce canton et ses voisins, cependant le jeu combiné des taxes cantonales et celui de la péréquation fiscale inter-cantons aurait pu permettre au Jura de développer une politique économique protectionniste vis-à-vis de ses voisins et réciproquement. L'état actuel de la question démontre le contraire, le marché intérieur Suisse est très fluide de même que celui qu'elle entretient avec ses voisins immédiats de la CEE.

1.3.1.2 Le cas des deux Corée

L'étude de Jai-Han Kim[8] montre qu'au delà des problèmes politiques et militaires issus du second conflit mondial et du conflit Coréen du début des années 50 la volonté actuelle de vouloir défaire les frontières est principalement animée par un besoin d'échange et surtout de désenclavement des régions limitrophes. Les spécialisations relatives développées indépendamment au Nord (activités primaires et agricoles) et au Sud (activités industrielles modernes) provoquent davantage ce besoin en révélant toutes les potentialités de cette complémentarité et de l'élargissement des marchés.

---

3. À titre d'exemple on se souviendra que le pouvoir exécutif fédéral est exercé par un Conseil fédéral (Bundesrat) où chaque membre est égalitaire et où la Présidence est exercée par rotation annuelle.

4. Chaque canton possède une «Banque d'État».

5. Ph. Jeanneret (1985) *Régions et frontières internationales. L'exemple de la frontière franco-Suisse de Genève à Bâle.* Neuchâtel: EDES (Thèse effectuée à l'institut de recherches économiques et régionales, dirigé par Denis Maillat).

6. Ch. Hussy (1990) *Limites et régions : études des phénomènes transrégionaux.* Cahier Géographique No 3, Département de Géographie de l'Université de Genève.

7. Walter Leimgruber (1991) in *The geography of border landscapes* London: Routledge, Proceedings d'un symposium tenu à Perth en 1988.

8. J.-H. Kim (1990) *Die Auswirkungen der Grenzziehung auf die Grenzgebiete — ein Vergleich zwishen Südkorea und der Bundesrepublik Deutschland.* Materialen zum Raumordnung, Vol XXXIX, Geogr. Institut d. Ruhr-Universität, Bochum (Thèse d'un chercheur coréen, mais limitée aux zones non communistes).

De ces différentes études, on retiendra principalement les deux éléments suivants:

a) D'un point de vue méthodologique, elles sont toutes fondées sur des observations directes et interprétées sans validation statistique (absence d'information suffisante).

b) La situation idéale prise en référence est toujours celle d'un marché élargi et libre de contraintes protectionnistes. À cet égard on peut naturellement déduire que dans le cas contraire un abolissement des frontières ne serait même pas envisagé et que toute revendication autonomiste se ferait précisément dans un but protectionniste. L'histoire des relations Canada–États-Unis est riche dans ce sens.

1.3.2 Les données quantitatives disponibles

1.3.2.1. À l'échelon provincial ou fédéral

Le Québec et le Canada possède chacun un organisme de collecte et de traitement primaire de l'information socio-économique (Statistique Canada et le Bureau de la Statistique du Québec). Chacun publie régulièrement de nombreuses données régionales, sous-régionales et parfois même locales. Cependant, il ne semble pas exister de données concernant directement la problématique qui nous concerne, à savoir les liens de dépendance entre les régions limitrophes inter-provinciales. Cependant, de la part de ces organismes il a été possible de dégager des éléments pertinents concernant notamment :[9]

. *Le commerce international du Québec*, données de 1984-1988 et publications 1991.

. *Le portrait statistique régional des régions de l'Abitibi-Témiscamingue, et du Bas-St-Laurent-Gaspésie*, données de 1987.

. *Les statistiques des PME manufacturières au Québec*, publiées en 1991.

. Les *statistiques régionales* de la région administrative de la Côte-Nord, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la région Chaudière-Appalaches du Bas-Saint-Laurent de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (principales caractéristiques de la population des MRC et de certaines municipalités) publiées en 1990.

. *Les statistiques régionales des grandes régions du Québec, Principales caractéristiques de la population des MRC et de certaines municipalités*, données de 1990.

. *Les destination des expéditions des produits fabriqués par les manufacturiers exportateurs du Québec*, données de 1984 et de 1987.

---

9. L'annexe bibliographique donne les références précises et complètes de la documentation consultée provenant de ces organismes.

. *Le profil statistique des régions du Québec*, publié en janvier 1991.

1.3.2.2 À l'échelon régional

Au niveau des régions, un certain nombre d'études «maison» permettent d'avancer quelques chiffres sur les échanges limitrophes en termes de biens et services ainsi que de main-d'oeuvre. Il reste cependant que ces documents sont rares, parfois anciens et de toutes façons jamais construits selon un protocole méthodologique identique.

En revanche, il est relativement aisé, au niveau des M.R.C. et des municipalités de collecter des données certes plus «informelles» mais très pertinentes et aisées à soumettre à une validation inter-institutions régionales (MRC, CRDE, SIDAC, CADC, CRCA, etc.)

1.3.3 Quelques éléments de méthode

On rappelle que l'objectif de l'étude est d'établir un inventaire des liens de dépendance entre nos régions limitrophes et celles contiguës qui appartiennent à une province voisine afin de mieux cerner quelles pourraient être les conséquences socio-économiques — vis-à-vis du marché actuel — advenant l'accession du Québec à une souveraineté.

L'inventaire statistique proprement dit, celui qui permettrait d'avoir une photographie rigoureusement fidèle et objective de la situation générale et de celle des régions prises une à une n'est pas réalisable en raison du manque d'information sur les échanges socio-économiques que les MRC limitrophes entretiennent avec le reste du Canada. Les données disponibles, recueillies auprès des organismes tels que Statistique Canada, le BSQ, ou l'OPDQ serviront surtout à dresser un portrait de base des régions concernées compte tenu de l'objectif énoncé.

L'inventaire lui-même a été réalisé selon une méthode empirique fréquemment utilisée dans des situations semblables, celle de la cueillette de l'information auprès des informateur-clés et selon le principe de la «boule de neige». À partir d'un premier informateur identifié selon l'évidence ou encore le répertoire des municipalités, l'information est recueillie par téléphone sur une grille-questionnaire semi-fermée; ce premier informateur guide alors l'interviewer vers d'autres informateurs et ainsi de suite jusqu'à ce que les dernières informations recueillies deviennent redondantes avec les précédentes.

Notons également qu'une mise en situation suivie d'un résumé des questions était envoyé par télécopieur aux personnes identifiées quelques heures ou quelques jours avant l'entrevue proprement dite. Parfois et selon la nécessité, deux entrevues ont été réalisées avec la même personne.

Cette technique de collecte permet d'identifier les traits saillants d'un point de vue essentiellement qualitatif bien que souvent agrémenté de données quantitatives pertinentes issues d'enquêtes-maison.

Dans le cadre de cette étude, la méthode s'appliquait d'autant mieux que les intervenants politiques et socio-économiques des régions identifiées se sentaient très concernés par ce problème qui somme toute fait partie de leur quotidien. Dans la plupart des cas, quatre ou cinq entrevues permettaient de collecter les éléments saillants propres à une MRC.

La grille-questionnaire reprenait 5 questions principales:

1. Quels sont les liens économiques et commerciaux que votre M.R.C. entretient avec la Province voisine, (achats par les résidents, projets de développement commun, tourisme, etc.)?

2. Quels sont les liens de dépendance au niveau de la main d'oeuvre?
(Y a-t-il un nombre important de travailleurs résidents de votre M.R.C. qui opère dans la Province voisine?)

3. Quels sont les liens de dépendance au niveau des soins de santé et de l'éducation vis-à-vis de la Province voisine?

4. Quelles conséquences immédiates et à terme prévoiriez-vous si le Québec devait changer de statut et accéder à une souveraineté qui instaurerait un contrôle éventuel des nouvelles frontières?

5. Souhaitez-vous un changement de l'état ou de la nature de vos marchés inter-provinciaux actuels ou bien jugez-vous que pour l'instant ils présentent une structure d'interdépendance et d'interaction acceptable (voire optimale)?

De nombreuses sous-questions, adaptées aux besoins spécifiques et destinées à mieux cerner le type de réponse attendue, s'adressaient à chacune des personnes concernées.

Concrètement, la démarche méthodologique s'est faite selon les opérations suivantes:

1. Interprétation du mandat pour fin d'opérationnalisation.
(De concert avec les responsables du mandat au niveau de la Commission)

2. Recension de toutes les MRC concernées.

3. Étude approfondie des cartes frontalières (1/100 000° et 1/500 000°) et des cartes des MRC. Physiographie, socio-économie, localisation relative par rapport au contexte canadien et américain, réseaux routiers, navigables et aériens).

4. Recherche systématique de toute la documentation pertinente en bibliothèque, correspondance intense avec Statistique Canada, le BSQ, l'OPDQ et un bibliothécaire-recherchiste attitré à l'UQTR.

5. Correspondance téléphonique avec les informateurs-clés identifiés dans le *Répertoire des Municipalités*, généralement l'aménagiste de chaque MRC concernée. Les informateurs de «rondes» ultérieures ont été généralement: les secrétaires-trésoriers des MRC (des gens toujours très informés), des directeurs d'organismes voués à la promotion du développement de leur région (CRCA, SIDAC, Conseils régionaux de développement, Chambres de commerce, Conseils d'expansion économique, Commissions scolaires, CRSSS, etc.). Ces correspondances sont précédées ou suivies (selon le cas) d'un résumé du questionnement de l'étude.

6. Validation systématique de l'information auprès d'autres informateurs ou avec l'aide des statistiques disponibles.

7. Composition d'un «inventaire-synthèse».

8. Élaboration d'un scénario des conséquences probables à partir d'un corps d'hypothèses réalistes.

9. Composition des annexes techniques.

10. Rédaction du rapport final.

2. *Le cadre géopolitique*

La présentation d'un cadre géopolitique dans le cadre d'une telle étude apparaît tout à fait indispensable. Il permet de situer les composantes territoriales mises en présence et de situer l'étude dans une perspective d'ensemble beaucoup plus large.

2.1 Les territoires mis en présence

Le Québec est directement limitrophe avec quatre provinces canadiennes. En partant du Nord-Ouest et en tournant face à la carte dans le sens inverse des aiguilles d'un montre: l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, Labrador Terre-Neuve. Sept Régions administratives du Québec impliquant seize MRC qui à leur tour impliquent 96 municipalités, dont 9 Territoires non-organisés constituent les régions limitrophes du Québec avec les quatre provinces canadiennes précitées[10]. La plupart de ces régions entretiennent depuis longtemps (parfois plus de 150 ans) des liens économiques ou socio-

10. Les cartes détaillées apparaissent en annexe.

économiques avec leurs voisines. Pour les fins de la présente étude, l'aire géographique de base est, conformément au mandat, la MRC; cependant pour un certain nombre de données il a fallu s'en tenir au niveau de la région administrative.

En détail, les MRC impliquées sont les suivantes:

FRONTIÈRE COMMUNE AVEC L'ONTARIO

ABITIBI-TÉMISCAMINGUE 08
MRC Abitibi-Ouest 890
MRC Rouyn-Noranda 820
MRC Témiscamingue 810

OUTAOUAIS 07
MRC Pontiac 740
MRC Papineau 710

LAURENTIDES 15
MRC Argenteuil 686

MONTÉRÉGIE 16
MRC Vaudreuil-Soulanges 628
MRC Le Haut-Saint-Laurent 620

AVEC LE NOUVEAU-BRUNSWICK

BAS-SAINT-LAURENT 01
MRC Témiscouata 300
MRC Rimouski-Neigette 190
MRC La Mitis 180

GASPÉSIE-îLES-DE-LA-MADELEINE 11
MRC Avignon 110

AVEC L'îLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

GASPÉSIE-îLES-DE-LA-MADELEINE
MRC Les-Îles-de-la-Madeleine 100

AVEC LABRADOR TERRE-NEUVE

CÔTE-NORD 09
MRC Caniapiscau
MRC Sept-Rivières
MRC Minganie 910
Municipalité Côte-Nord-du-Golfe-du-Saint-Laurent

L'ensemble de toutes ces régions limitrophes totalise une population de 412 179 hbts (1987). Il faut naturellement tenir compte que certaines de ces MRC pénètrent assez profondément à l'intérieur de la Province de Québec et donc qu'une bonne partie de leur territoire peur être considéré raisonnablement comme non limitrophe. Une correction grossière consiste à diviser ce nombre par trois tout en supposant une densité de population plus importante proche des limites. Il y aurait donc une population d'environ **150 000 habitants** directement concernée par la proximité immédiate d'une des quatre provinces voisine.

2.2 Les tendances lourdes pour l'ensemble du Québec[11]

Les territoire impliqués font partie de l'entité géopolitique que constitue la Province de Québec et partant sont concernés par un certain nombre de tendances lourdes qui portent sur la structure des échanges économiques de la Province.

. L'économie québécoise possède une ouverture proportionnellement inférieure à son poids relatif dans l'économie canadienne.

Ceci est vrai tant du point de vue des importations que de celui des exportations. A ce titre on note que les exportations québécoises ne sont que 17% de celles de l'ensemble du Canada alors que son poids dans l'économie canadienne se situe dans les 24-25%.

11. La plupart des statistiques utilisées dans ce paragraphe sont empruntées à la récente étude de P.P. PROULX et G. CAUCHY : «Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du Monde» in: *Éléments d'analyse économiques pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail #1, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1991.

. Le secteur primaire n'est plus dominant au niveau des exportations québécoises.

L'étude de Proulx et Cauchy (1991)[12] reprise dans P.P. Proulx (1991)[13], fait ressortir en effet que l'image conventionnelle de l'économie du Québec comme économie primaire ne correspondrait pas à la réalité. Le rapport des exportations du secteur primaire sur l'ensemble des exportations et importations du secteur secondaire est passé de 9,6% en 1984 à 5,5% en 1989 pour le Québec, alors que pour l'ensemble du Canada ce rapport est passé de 27,8% en 1984 à 20,0% en 1989 (voir tableau 1).

Tableau 1

Ratios des exportations et importations des secteurs primaires sur les exportations et importations du secteur manufacturier, 1984-1989

Source: BSQ, données corrigées pour le transit, et calculs de Proulx-Cauchy (1991)

	QUÉBEC		CANADA	
Année	% exportations prim./second.	% importation prim./second.	% exportations prim./second.	% importation prim./second.
1984	9,6	19,1	27,8	11,2
1985	9,7	18,4	26,8	10,2
1986	8,9	14,6	20,5	9,0
1987	7,1	14,5	21,7	8,9
1988	6,2	12,4	21,1	7,9
1989	5,5	11,3	20,0	8,2

. Le Canada n'est pas le seul premier client du Québec pour les produits manufacturés.

12. PROULX, Pierre-Paul et Guilain CAUCHY, «Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du Monde». In : *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, chap.3, Document de travail no 1, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

13. Pierre-Paul PROULX, *La globalisation des marchés et l'évolution de l'espace économique du Québec. Examen de ses exportations et importations interprovinciales et internationales*. Texte présenté au colloque 1991 de l'ASRDLF «Nouvelles activités nouveaux espaces», 3 septembre 1991, Montréal.

En effet, nos calculs sur la base des données du BSQ révèlent que pour les données de 1987, la destination des produits manufacturiers du Québec se répartissait ainsi :

Tableau 2

Répartition des destinations des produits manufacturiers québécois, données de 1987

Source: BSQ, calcul de l'auteur

DESTINATIONS (Données 1987) ↓		
Québec	43%	
Reste du Canada	30%	
Ontario		20%
Atlantique		3,6%
Ouest		6,4%
Étranger	27%	

On constate donc que «l'Étranger» dont une très forte proportion est constituée par les États-Unis (77%) s'impose comme un lieu d'expédition dont le poids est presqu'égal à celui du «Reste du Canada».

. La proximité géographique constitue un facteur d'échange dont l'importance est parfois décroissante.

Cette proximité est toujours déterminante en ce qui concerne nos échanges avec les États-Unis; la plupart de nos échanges avec eux se font entre nos régions frontalières et le Nord-Est américains. En revanche cette proximité perd de son poids en ce qui concerne le commerce interprovincial dans le secteur manufacturier. À cet égard, P.P. Proulx relève qu'en 1967 nos expéditions vers l'Ontario représentaient 81% de toutes les expéditions canadiennes vers cette province tandis qu'en 1984 elles n'en représentent plus que 76%.

Il convient cependant de ne pas généraliser ce cas puisque pour l'autre région proximale, celle de l'Atlantique, on note un renversement plus conforme à la logique de la distance dissuasive: la proportion québécoise des expéditions canadiennes passe de 36,3% (1967) à 48,2% (1984) tandis que la proportion des expéditions en provenance des provinces de l'Atlantique à destination du Québec passe de 3,9% à 7,6%.

. La dépendance du Québec sur le «Reste du Canada» demeure très importante.

L'étude de Proulx et Cauchy fait valoir, à partir de données de Statistiques-Canada et du BSQ (1984), que le Québec se situe immédiatement derrière l'Ontario au chapitre de la dépendance par rapport au «Reste du Canada» pour l'écoulement des produits manufacturiers (tableau 3).

. Malgré cette dépendance commerciale, le Québec a vu son taux d'auto-approvisionnement augmenter entre 1974 et 1984 nettement plus vite que tous ses voisins limitrophes.

Le tableau 3 montre que le Québec et l'Ontario demeurent les deux provinces les plus autosuffisantes en termes de produits manufacturiers. Ce même tableau révèle aussi de façon dynamique qu'au cours de ces dix années, le Québec a connu un accroissement dans son taux d'auto-approvisionnement de 6,4% contre 1,3% pour l'Ontario et 5,1% pour les provinces de l'Atlantique. Cela porte naturellement à conclure que la dépendance du Québec en est une de commerce et d'échange liée à ses activités d'économie ouverte (incluant les transits) sans toutefois mettre en cause son autosuffisance.

En termes de «voisinage», le Québec a donc bénéficié au cours de la période considérée d'une meilleure dynamique d'autosuffisance vis-à-vis de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique.

Tableau 3

Taux d'approvisionnement(*) entre les régions canadiennes (%), 1974-1984

1974-1984	Région de destination				
Région d'origine ↓	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.
Atlantique	**48,7**	2,1	1,3	1,0	0,8
	51,2	2,1	0,9	0,6	0,5
variation %	**5,1**	0,0	-30,8	-40,0	-37,5
Québec	17,6	**67,4**	13,6	9,6	7,8
	23,5	**71,7**	12,8	7,3	7,2
variation %	33,5	**6,4**	-5,9	-24,0	-7,7
Ontario	30,3	26,7	**82,1**	28,3	22,4
	23,3	23,4	**83,2**	24,0	17,8
variation %	-23,1	-12,4	**1,3**	-15,2	-20,5
Prairies	2,1	3,0	2,1	**54,3**	9,6
	1,3	2,1	2,3	**62,4**	9,8
variation %	-38,1	-30,0	9,5	**14,9**	2,1
C.-B.	1,2	0,8	0,9	6,8	**59,3**
	0,6	0,7	0,8	5,6	**64,7**
variation %	-50,0	-12,5	-11,1	-17,6	**9,1**
Total	100	100	100	100	100

(*) Le taux d'approvisionnement mesure la valeur des expéditions d'une province vers la province de destination en pourcentage des expéditions de l'ensemble du Canada vers la même destination. Les chiffres en gras de la diagonale correspondent aux taux d'auto-approvisionnement. Source: calculs du MEIR et de Statistique Canada, Cat. 31-530. Repris dans Proulx et Cauchy (1991, p.103).

3. La situation actuelle: une synthèse

Tel qu'indiqué plus haut, ce développement présente un inventaire des liens de dépendance observables entre les MRC limitrophes et les provinces immédiatement contiguës. Cet inventaire n'est pas présenté à l'état brut de façon linéaire, MRC par MRC. On a jugé qu'une présentation par grand thème de dépendance serait plus accessible et moins fastidieuse pour le lecteur. Naturellement, chaque cas particulier digne de mention est soigneusement souligné.

Le lecteur est de plus invité à consulter l'annexe B qui identifie MRC par MRC les différentes composantes spécifiques de la problématique.

3.1 Les flux de main-d'oeuvre entre les MRC limitrophes et les provinces correspondantes

D'une façon générale les flux de main-d'oeuvre entre les 16 MRC concernées et les provinces voisines sont marginaux. Ils ne concernent que quelques secteurs particuliers de l'économie et plus spécifiquement quelques-unes des MRC. Un fait à noter est que ces migrations alternantes — départ au travail le matin et retour le soir — concernent presque exclusivement le sens Québec -> Ontario.

3.1.1 Le secteur forestier

. **Quelques groupes relativement peu nombreux opèrent en Abitibi ontarienne et au Nouveau-Brunswick**

Par le passé et encore à l'heure actuelle pour un bon nombre de régions, le secteur forestier constitue l'une des sources principales de revenu des ménages. Il s'agit autant des activités reliées au bois d'ouvrage que celles en rapport avec l'industrie des pâtes et papiers. Le Nord-Ouest du Québec, L'Abitibi-Témiscamingue notamment ainsi que les régions limitrophes du Nouveau-Brunswick sont concernées au premier chef.

Les législations plus souples que celles qui nous régissent actuellement permettaient à une certaine époque que les compagnies d'exploitation forestière puissent opérer sur de vastes territoires indépendamment de leur localisation pourvu qu'ils n'empiètent pas sur les terres des municipalités «organisées». Ainsi des compagnies comme Tembec ou Normic-Perron à La Sarre ou encore Consolidated Bathurst et les quelques 27 autres usines situées à proximité de la Baie de Chaleurs, opèrent depuis longtemps sur des coupes en bail ou même sur leurs propres propriétés en territoire ontarien ou au Nouveau-Brunswick. Il s'ensuit naturellement que de nombreux travailleurs forestiers engagés par ces compagnies opèrent en Ontario conformément aux pratiques bien établies des «camps».

D'autres cas moins significatifs mais révélateurs d'une situation particulière peuvent aussi être signalés. La compagnie Tembec qui regroupe près de 800 employés près de la ville de Témiscaming a coutume «d'installer» certains de ces cadres itinérants ou autres visiteurs dans les hôtels ou motels de North-Bay. Les capacités d'accueil, limitées dans cette région, sont dans ce sens pénalisantes; cependant le marché devrait régler ce type de situation si l'opportunité est financièrement valable.

3.1.2 Le secteur minier

. **Des migrations temporaires Abitibi-Ontario en régression**

Le secteur minier est un secteur en nette régression depuis de nombreuses années[14]. Depuis toujours, le mineur est un travailleur essentiellement nomade. Là encore, d'un point de vue historique et à l'instar des travailleurs des camps forestiers, le mineur s'établit temporairement là où la mine donne de l'emploi durant le temps où celle-ci demeure en opération.

Bon nombre de québécois des MRC d'Abitibi-Ouest et de Rouyn-Noranda ont été impliqués dans ce type de migration «semi-alternante». Il convient de noter cependant que ces situations sont devenues de plus en plus marginales au fur et à mesure que le secteur des mines connaissait sa décroissance.

3.1.3 Le secteur de la santé et de l'éducation

. **Quelques dépannages, ententes de services ou opportunités**

On sait que la juridiction des services publics de la santé et de l'éducation relève des compétences provinciales. Il n'en demeure pas moins que certaines configurations géographiques et urbaines du territoire québécois obligent des municipalités à composer avec leur voisine.

Au niveau des déplacements de l'emploi cela reste cependant très peu significatif. On peut citer à titre d'exemple le cas d'une école de la MRC Témiscamingue louée par le Témiscamingue en Ontario mais avec du personnel québécois.

En ce qui concerne le secteur de la santé, les flux de main-d'oeuvre sont parfois plus importants, ils correspondent cependant à des cas particuliers peu nombreux. Trois cas sont dignes de mention: 1) La région du Témiscamingue semble utiliser fréquemment les services spécialisés en soins de santé offerts par les institutions de North Bay. Ainsi des médecins internes (bilingues), de l'Université McGill pour la plupart, travaillent avec les médecins de North Bay à North Bay et également de concert avec des spécialistes torontois. 2) Une situation tout à fait identique mais impliquant moins de distance s'est développée entre les institutions hospitalières de Lachute (MRC Argenteuil) et de Hawkesbury (Ontario). 3) Le nouvel hôpital régional de Campbellton (Nouveau-Brunswick) attire de nombreux travailleurs des services de la santé en provenance de la MRC Avignon.

14. On peut consulter à cet effet l'important travail réalisé par Laurent Deshaies (1978) à propos des villes minières du Québec.

3.2 Les flux de biens et services entre les MRC limitrophes et les provinces correspondantes

C'est au niveau des flux de biens et services qu'il faut chercher la véritable dépendance des MRC limitrophes concernées vis-à-vis des autres provinces. On distingue ici les flux commerciaux des flux industriels, les flux de services publics et les flux liés aux activités touristiques.

3.2.1 Les flux commerciaux de biens

. **Des échanges importants parfois très significatifs et qui sont véritablement révélateurs de l'interdépendance régions limitrophes-provinces voisines**

C'est devenu un lieu commun que de parler du «magasinage hors-Québec». Il s'agit cependant d'une image qui semble tout à fait justifiée et même de plus en plus renforcée pour la plupart des 16 MRC concernant cette étude.

Malheureusement, peu de chiffres sont disponibles au niveau spécifique MRC -> province voisine. On dispose seulement de quelques études «maison» réalisées au niveau des MRC. Mais la plupart sont trop anciennes ou trop discutables d'un point de vue méthodologique. En revanche certaines comme celles réalisées pour la région du Témiscouata[15] sont remarquables.

D'une façon générale ces enquêtes révèlent que le phénomène de consommation en Ontario et au Nouveau-Brunswick est important et parfois suffisant pour perturber le tissu commercial intérieur. Ainsi par exemple, aucun centre commercial de moyenne importance n'existe présentement au Témiscouata. Les raisons évoquées pour justifier ce magasinage à l'extérieur de la province concernent invariablement les prix, le choix et la qualité.

Ainsi, l'enquête de l'équipe «Rues principales» de Dégelis au Témiscouata, réalisée au printemps 1990 révèle que plus de 3 800 000$ ont été dépensés par la population Dégelisienne en alimentation au cours des douze derniers mois à l'extérieur de la municipalité. De ce chiffre, 860 000$ sont dépensés à l'extérieur de la province

15. Maryse Levesque et Nathalie Picard : *Le magasinage à l'extérieur de la région du Témiscouata*, étude réalisée pour C.A.D.R.E., Août 1989, 66 p. (annexes)
Rapport étude de marché réalisé par l'équipe «Rues principales», avril, mai 1990, projet Défi 89.

(Nouveau-Brunswick et États-Unis[16]). Ce chiffre représente 9,3% des dépenses totales en alimentation. De même près de 1 274 000$ soit 49% des dépenses en habillement ont été faites cette fois-ci uniquement au Nouveau-Brunswick.

L'enquête réalisée par M. Lévesque et N. Picard au niveau de toute la MRC Témiscouata est plus systématique, mais va dans le même sens : on y apprend que sur les 73 millions de dollars dépensés au cours des 12 derniers mois[17] environ 9,3 millions (12,74%) l'ont été à l'extérieur de la MRC. Edmundston-St-Basile (N.B.) viennent au second rang de la fréquentation avec 29,4% derrière Rivière-du-Loup (45,6%). On constate également que seulement 0,4% de ces consommateurs vont dans l'État du Maine. Enfin on constate que près de un consommateur sur deux achète quelque chose à l'extérieur de la MRC dans un délais de six mois.

Quatre autres MRC semblent concernées de très près par cette pratique du magasinage à l'extérieur : Abitibi-Ouest, Témiscamingue et Pontiac vis-à-vis de l'Ontario et Avignon vis-à-vis du Nouveau-Brunswick.

On serait naturellement tenté d'évaluer l'impact total de ce phénomène sur l'économie des MRC impliquées. Ce type d'étude dépasse largement le cadre du mandat confié, cependant, et à la lumière des enquêtes citées et des entrevues réalisées auprès d'observateurs concernés (journaux locaux et secrétaires-trésoriers des MRC), il ne fait aucun doute que dans les cas les plus aigus il s'agit de sommes dont l'ordre de grandeur se situe autour du milliard de dollars.

Dans la MRC Témiscamingue, on cite le cas d'une entreprise qui possède 175 travailleurs ontariens qui dépensent en Ontario près des 6 millions de dollars que constituent leurs revenus. Les habitants des petits villages ontariens viennent à leur tour commercer au Québec mais pour des produits de «dépanneurs» seulement.

Il convient enfin de signaler dans ce même ordre d'idées que les flux commerciaux limitrophes bien que déficitaires pour le Québec ne se font pas à sens unique et leur contrepartie ontarienne contribue à renforcer les liens de dépendance et d'association informelle.

À titre d'exemple, on peut citer les achats que certains consommateurs de la région de Timmins ou de New Liskeard dans l'Abitibi ontarienne font dans les municipalités de la

16. Le cas du Témiscouata est particulier en raison de la configuration des frontières. La ville d'Edmundston est située à quelques kilomètres du Québec et se trouve également située sur la ligne des États-Unis, en face de Madawaska. Une double opportunité pour les gens du Témiscouata!

17. Ce chiffre tient compte des dépenses effectuées dans les 14 secteurs de consommation les plus importants et retenus par les auteurs.

MRC Abitibi-Ouest (marché de l'entretien automobile, produits de quincaillerie liés à la construction, produits de soudure, poêle à combustion lente, etc). De la même façon il est connu que de nombreuses personnes de la région d'Edmundston viennent acheter leur véhicule automobile au Témiscouata, les différences de taxation et donc de prix justifiant ces mouvements.

3.2.2 Les flux industriels de biens

. **Seul le secteur forestier semble véritablement concerné**

Si l'on veut s'en tenir aux flux dominants, on constate que ceux-ci sont en étroite relation avec les secteurs cités au niveau des flux de main-d'oeuvre. Il s'agit principalement du secteur forestier et des secteurs situés immédiatement en aval de celui-ci (pâtes et papier et bois d'ouvrage). Là encore, le Nord-Ouest et l'Est du Québec sont largement concernés. Les schémas régionaux publiés par l'OPDQ constituent une excellente source d'information dans ce domaine.

Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, le secteur forestier de par sa nature et son histoire chevauche depuis bien longtemps plusieurs secteurs contigus s'étendant parfois simultanément sur deux provinces. Et ceci dans les deux sens. Ainsi par exemple, Normic-Perron dans la MRC Abitibi-Ouest exploitait en 1987 130 500m³ de bois en provenance de l'Ontario tandis que la New Brunswick International Paper exporte son bois brut vers le Nouveau-Brunswick (chiffres non disponibles). Les documents de l'OPDQ[18] rapportent que d'autres compagnies (québécoises celles-là) doivent acheminer une partie importante des coupes qui ne peuvent être vendues aux moulins de sciage directement au Nouveau-Brunswick (exemple de la région de New-Richmond).

3.2.3 Les flux de services publics

. **Quelques ententes de services souvent fort utiles**

Les flux de services publics concernent les échanges que la proximité pourrait favoriser au niveau des services sociaux et de santé ainsi qu'au niveau scolaire.

Il a été établi plus haut (point 3.1.3) que les flux de main-d'oeuvre dans les secteurs de la santé et de l'éducation étaient marginaux et ne concernaient que quelques ententes de service ou encore quelques opportunités comme dans le cas du nouvel hôpital de Campbellton sur la rive sud de la Baie-des-Chaleurs.

18. OPDQ, Collection: Les schémas régionaux.

Naturellement les échanges exprimés cette fois-ci en termes de services vont dans le même sens et ne s'imposent pas comme des liens majeurs. Ils constituent cependant pour les populations concernées des composantes importantes de leur qualité de vie.

3.2.4 Les services de santé

On a observé qu'à l'exception de la MRC Vaudreuil-Soulanges qui bénéficiait de la proximité évidente de Montréal, les MRC limitrophes devaient à de nombreuses reprises avoir recours au services spécialisés dispensés dans les centres hospitaliers des provinces voisines et ce parfois sans qu'il n'y ait d'ententes de services avec la RAMQ. Les mouvements inverses sont rarement observables à l'exception peut-être de Rouyn-Noranda. À ce chapitre, les MRC les plus concernées sont celles de Témiscamingue, Argenteuil, Témiscouata et Avignon.

Les ententes de services sont généralement bien respectées et semblent adéquates. Elles sont la plupart du temps rendues nécessaire pour contrer les files d'attentes souvent très longues au Québec. Le cas de la MRC Pontiac et de l'hôpital de Pembroke est évoqué à plusieurs reprises. Le cas de Lachute (MRC Argenteuil) est souvent cité, l'hôpital d'Hawkesbury (corporation privée) possède une meilleure réputation, l'accueil y est plus chaleureux et la file d'attente pour les soins spécialisés beaucoup plus courte. Le cas de Campbellton au Nouveau-Brunswick est également intéressant puisqu'à sa création une dizaine de lits étaient spécialement affectés pour les Québécois des MRC voisines.

3.2.5 Les services éducatifs

Au niveau du primaire et du secondaire il est rapporté qu'à de très rares exceptions près les enfants peuvent tous bénéficier des services de leur commission scolaire respective. Les familles qui préfèrent envoyer leurs enfants dans les écoles limitrophes le font par choix, à titre privé et généralement pour des raisons linguistiques.

En ce qui concerne le collégial, les MRC concernées sont également très bien desservies même si de grandes distances peuvent parfois séparer les résidents de leur lieu d'études. Les collèges des provinces voisines sont fréquentés dans la mesure où ils offrent des spécialités non disponibles au Québec ou encore pour des raisons linguistiques.

Au niveau universitaire, l'importance de la proximité est considérablement réduite, les étudiants n'hésitant pas à se rendre soit dans les grandes villes ou bien même aux États-Unis ou en Europe. Mais ce phénomène est normal et non spécifique aux MRC concernées par cette étude.

3.2.6 Les flux de tourisme

. **Des chalets ontariens en territoire québécois**

Au chapitre du tourisme c'est surtout du côté des chalets et résidences secondaires qu'il faut porter l'attention. Ainsi, l'Abitibi-Ouest possède sur des municipalités telles que Duparquet ou Rapide-Danseur ou encore sur ses territoires non-organisés de nombreux chalets appartenants à des résidents ontariens (estimations d'environ 400 chalets, soit 50% de la totalité). Mêmes observations pour les MRC Témiscamingue, Pontiac, Papineau et dans une moindre mesure Témiscouata et Avignon. Dans le cas de la MRC Papineau le nombre de résidences secondaires totales est d'environ 5 000; quand on sait que la MRC ne compte qu'approximativement 9 000 ménages, on en déduit aisément que le nombre de résidences secondaires ontariennes peut être considérable. En revanche, aucune information n'a pu être obtenue en ce qui regarde les flux de tourisme symétriques Québec -> Ontario.

3.2.7 Les ententes particulières

. **Des schémas d'aménagement souverains**

On a pu observer, pour quelques MRC, des problèmes particuliers de dépendance réciproque. Le cas de la MRC Témiscamingue et de son lac est connu, il s'agit du projet important de désenclavement de ce lac pour le rendre plus accessible aux bateaux de plaisance directement par voie d'eau. Le schéma d'aménagement de la MRC tient compte de cette problématique de concert avec les municipalités ontariennes voisines. Le cas de l'exploitation de certaines rivières à saumon nécessite aussi parfois des ententes particulières entre les municipalités interprovinciales.

Il convient cependant de noter que les MRC ont été en mesure d'établir et de suivre leur schéma d'aménagement indépendamment de contraintes spécifiques que la configuration des lieux ou encore l'histoire auraient pu imposer.

3.3 Une synthèse des liens de dépendance effectifs

À l'issue de cet inventaire relativement exhaustif[19] on est en mesure d'évaluer les lieux principaux et les cas de dépendance majeure au niveau de chacune des régions concernées.

19. On renvoit le lecteur à l'annexe B qui relate avec plus de détails la synthèse des entrevues effectuées pour chacune des MRC.

3.3.1 Les cas de dépendances marginales

Il s'agit des MRC pour lesquelles la frontière avec la province voisine n'a pas de véritable signification socio-économique en raison de l'éloignement ou de l'absence de réseau de communications.

Toujours dans le sens Nord-Ouest -> Sud -> Nord-Est, il s'agit des MRC suivantes:

1- MRC Rimouski-Neigette
2- MRC La Mitis
3- MRC Caniapiscau
4- MRC Sept-Rivières

On y signale quelques possibilités d'échange au niveau des travailleurs forestiers ou encore le partage d'une rivière à saumon. Aucun lien digne de mention n'est à signaler dans ces cas-là.

3.3.2 Les cas de dépendances moyennes

On retrouve dans cette catégorie la plus grand partie des MRC concernées par cette étude. Il peut s'agir de MRC dont les liens majeurs sont naturellement tournés vers des grands centres québécois ou encore de MRC dont l'éloignement de leur frontière avec la province voisine rend difficile toute dépendance intensive.

Les MRC concernées sont dans l'ordre retenu:

1- MRC Abitibi-Ouest
2- MRC Rouyn-Noranda
3- MRC Pontiac
4- MRC Papineau
5- MRC Argenteuil
6- MRC Vaudreuil-Soulanges
7- MRC Le-Haut-Saint-Laurent
8- MRC Îles-de-la-Madeleine
9- MRC Minganie
10- Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent

Il s'agit dans la plupart des cas de liens de dépendance ayant trait aux services publics et avec une certaine mesure aux échanges commerciaux (magasinage). Deux cas particuliers sont à signaler, la MRC Îles-de-la-Madeleine et la Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent

Les Îles-de-la-Madeleine étaient par le passé, et surtout d'un point de vue historique de par son ancienne appartenance à l'Évêché de Charlottetown, reliées de façon dépendante à

l'Île-du-Prince-Édouard. Depuis bientôt deux décennies cependant, et pour toutes sortes de raisons[20], les Îles se sont progressivement tournées vers leur Province d'appartenance et n'entretiennent plus que quelques liens avec la province voisine (tourisme et coopérative d'alimentation)

Le cas de la Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent située hors MRC est très spécifique puisqu'il s'agit d'une quinzaine de localités regroupant environ 6 000 personnes, anglophones unilingues à 85% et reliées aux centres québécois seulement par bateau caboteur. Cette municipalité est fortement orientée vers Terre-Neuve distante à 2 heures par bateau-passeur à partir de Lourdes-de-Blanc-Sablon[21].

3.3.3 Les cas de dépendances majeures

Trois MRC sont fortement dépendantes des provinces voisines et ce pour des raisons historiques combinées de proximité d'opportunités et d'éloignement des grands centres québécois. Ce sont dans l'ordre géographique retenu:

1- MRC Témiscamingue
2- MRC Témiscouata
3- MRC Avignon

Ces trois MRC vivent à bien des égards en étroite dépendance avec la province voisine. L'Ontario ou le Nouveau-Brunswick sont omniprésents au niveau des échanges commerciaux, industriels et de services.

Dans ce sens, un élément révélateur s'impose: ces trois MRC sont celles qui ont le plus d'informations objectives ou informelles à donner et ce sont elles qui ont répondu avec le plus d'empressement et de précision aux entrevues sollicitées. De toute évidence, la proximité immédiate de la province voisine fait partie d'une problématique quotidienne.

4. Éléments d'un scénario probable

L'analyse économique n'a jamais permis et ne permettra probablement jamais de deviner le futur, même proche. Au mieux, l'économiste est capable d'annoncer un horizon probable assorti d'une marge de précision et d'un risque d'erreur donnés si la clause «Ceteri paribus» est observée. Or c'est précisément cette clause qui est ici remise en considération puisqu'il s'agit d'envisager un nouveau statut politique et constitutionnel pour

20. Voir détails dans annexe B.

21. Sur ce point on peut consulter des articles de presse tel que celui paru dans le quotidien *Le Soleil* du 6/11/1991.

le Québec. On ne peut malheureusement que supputer quelques éléments économiques généraux de ce que serait vraisemblablement ce nouveau statut. Trop d'inconnues sont encore présentes et de nombreuses indéterminations n'ont toujours pas été levées.

Dans cet esprit et par souci de réalisme, on énonce un élément additionnel au cadre de travail:

Compte tenu du contexte actuel et des nombreux impondérables liés aux composantes politiques qui gouvernent la réflexion sur le futur statut du Québec et qui continueront a posteriori de présider le climat dans lequel s'effectueront les futures relations économiques Québec-Canada, nous prétendons qu'il n'existe pas ici de scénario économique véritablement articulé qui soit «annonçable» et muni d'une forte probabilité d'apparition.

Cela ne signifie nullement que les économistes doivent jeter l'éponge et s'en remettre à leur bonne étoile. Cela signifie seulement que tout diagnostic et régime curatif proposés doivent être assortis de nuances importantes et des circonspections qu'impose l'honnêteté intellectuelle.

Dans le cas qui nous préoccupe, on se contentera donc à la lumière de l'inventaire dressé des dépendances «MRC limitrophes -> provinces voisines» et compte tenu de l'hypothèse de travail retenue[22] de présenter un scénario d'ensemble dont la probabilité d'apparition, inévaluable, est nécessairement liée à un corpus d'hypothèses que nous jugeons réaliste mais qui cependant demeure restrictif vis-à-vis des futurs possibles.

4.1 Les tendances lourdes, quatre hypothèses additionnelles de travail

Différentes hypothèses concernant l'avenir des échanges interprovinciaux ont déjà été émises dans le cadre d'études sur la problématique de l'avenir politique et constitutionnel du Québec[23].

22. Énoncée en Page 11.

23. Les études pertinentes et les plus récentes sont consignées dans les documents publiés par la Commission sur l'Avenir Politique et Constitutionnel du Québec (1991).

Trois hypothèses sont retenues ici :

4.1.1 Hypothèse 1 : Les changements technologiques provoquent et accélèrent la mutation des espaces économiques

Il s'agit d'une hypothèse communément admise au niveau québécois, canadien et international, les travaux de P.P. Proulx[24], ceux du GREPME[25] ou encore de B. Vermot-Desroches[26] convergent à partir de différentes problématiques vers cet énoncé.

En termes simples, cette hypothèse traduit le fait que les progrès technologiques contribuent à changer certaines «recettes» de production et que pour un produit donné les intrants utilisés à sa fabrication verront leurs lieux d'origine changer ou tout simplement se diversifier. Le secteur de l'électro-ménager est classique : les différentes composantes électriques et électroniques se sont multipliées mais sont devenues du même coup beaucoup plus «transportables». Dans le cas des États-Unis, il s'en est suivi une diversification accompagnées d'une décentralisation remarquable de ces différents intrants.

4.1.2 Hypothèse 2 : La proximité géographique ne constitue plus nécessairement un préalable à l'échange et à la dépendance économique

Les chiffres présentés plus haut à propos de l'évolution du commerce Québec - reste du Canada établissent clairement un déclin de l'importance de l'Ontario. En revanche les provinces de l'Atlantique semblent se rapprocher tendantiellement du Québec.

Ces résultats permettent donc de nuancer la portée de cette hypothèse. Certes le déclin relatif de l'importance des secteurs primaires — exigeants en inputs transports — intervenants dans les échanges Québec - Canada contribue à ouvrir au Québec de nouvelles portes pour ses nouveaux produits; cependant il faut tenir compte que cette évolution lente et progressive ne remet pas nécessairement en considération tous les centres d'échanges habituels.

---

24. Cf par exemple P.P. PROULX, op.cit. p.55 et suivantes.

25. Cf les nombreux documents techniques publiés par le GREPME (Université du Québec à Trois-Rivières) sur les impacts divers engendrés par les changements technologiques.

26. Cf B. VERMOT-DESROCHES, «L'impact des changements technologiques sur la redistribution des cartes scolaires, l'exemple de deux pays africains» in *Prévision de la clientèle universitaire pour les institutions Rwandaises et Tchadiennes*, UQTR et UNESCO, Oct. 1991.

4.1.3 Hypothèse 3 : Les liens économiques historiques et naturels Nord-Sud ont une propension à s'accentuer

C'est un lieu commun de rappeler que le développement Est-Ouest a été d'un point de vue historique provoqué par les gouvernements canadiens qui se sont succédés depuis 1867, la National Policy et l'histoire du Grand-Tronc ne sont que deux exemples parmi d'autres[27]. Les chiffres mis en évidence dans la récente étude de Proulx et Cauchy (1991) confirment cet état de fait. Le récent accord de libre échange entre le Canada et les États-Unis ne peut dans un avenir rapproché que renforcer cette tendance naturelle.

Pour ce propos et à titre d'exemple, la MRC Le-Haut-Saint-Laurent conçoit sa dépendance et ses liens de proximité d'abord et avant tout avec l'État de New-York et non avec la ville de Cornwall (Ontario) qui lui est pourtant contiguë.

4.1.4 Hypothèse 4 : Les spécificités régionales de certaines MRC limitrophes imposent des liens de dépendances «inaltérables»

Au cours des nombreuses entrevues effectuées, il est remarquable à quel point certaines MRC accueillaient avec scepticisme l'objet même de cette étude. Il s'agit naturellement et principalement des trois MRC classées plus haut comme «cas de dépendances majeures» (cf. 3.3.3). les différentes personnes impliquées dans le développement de ces régions ne peuvent concevoir qu'un changement de statut pour la province de Québec puisse perturber les marchés et interrelations déjà en place. En d'autres termes on nous a souvent sorti ce vieux leitmotiv : «Oui à une certaine souveraineté (qui reste à définir) mais non à l'abandon des associations implantées de longue date».

Dans ce sens, plusieurs gens d'affaires du Témiscamingue ou du Témiscouata nous ont fait savoir «leur» économie au dessus de «ces querelles intellectuelles stériles» (dixit).

Au delà de cette perception quelque peu exacerbée par le sempiternel discours politique, il semble raisonnable cependant de tenir compte du fait qu'il y a des régions dont la socio-économie est fortement imbriquée dans celle de la province voisine et que tout changement imposé pourrait avoir des conséquences d'ensemble néfastes.

4.2 Le type de souveraineté envisagée

Conformément au mandat de cette étude nous supposons ici un Québec qui accédera prochainement à une souveraineté assortie d'une association restreinte avec le reste du Canada, et ce dans le cadre des hypothèses qui viennent d'être énoncées. Il s'agit donc

27. On peut consulter à cet effet une étude effectuée par l'auteur pour le compte de l'Association des Études Canadiennes: B. VERMOT-DESROCHES, *L'importance historique du régionalisme au Canada* UQTR et Association des Études Canadiennes, 1988.

d'une supposition économiquement pessimiste, mais assortie de balises réalistes. On s'impose de rester dans ce cadre suffisamment général afin d'éviter d'avoir à envisager tous les cas de figures possibles qui rendraient rapidement l'analyse confuse.

Notons enfin et a contrario que si l'association actuelle devait être maintenue, nous anticiperions alors que les statu quo interrégionaux-interprovinciaux établis à ce jour se maintiendraient ou au mieux se renforceraient. Mais dans pareil cas ils évolueraient indépendamment du statut du Québec.

4.3 Les conséquences envisageables, le certain et le probable

De l'inventaire dressé tant quantitatif que qualitatif, et compte tenu du type de souveraineté envisagé, il ressort un certain nombre d'évidences advenant un changement notoire du statut du Québec, et ceci quel que soit ce changement. Il s'agit du «certain» ou, à tout le moins, du «très probable». D'autres conséquences demeurent envisageables mais dépendent des différentes modalités d'application du changement de statut: s'agira-t-il d'une souveraineté totale et inconditionnelle accompagnée d'un protectionnisme renforcé ou plus simplement d'une souveraineté-association à la 1980 accompagnée d'un exercice de représailles temporaires de la part du reste du Canada?

Dans cet esprit il faut aussi tenir compte que de part et d'autre les réactions possibles se feront probablement à deux niveaux :

a) Il y aura d'abord des réactions immédiates, celles qui incluent les représailles et les paniques inconsidérées mais tout à fait localisées.

b) Il y aura ensuite les réactions durables qui prendront forme et s'établiront sur une période plus longue.

4.3.1 Le certain

Les éléments certains sont ceux qui font partie des acquis d'un statu quo désiré. On y retrouve notamment:

. **Des relations privilégiées de bon voisinage bien ancrées**

À aucun moment les différents interlocuteurs ne nous ont fait sentir qu'ils nourissaient des attentes particulières à l'égard d'un changement éventuel du statut du Québec. Certaines relations socio-économiques sont depuis longtemps établies à la micro-échelle régionale ou locale et les gens semblent unanimes pour dire que ces relations ne pourraient être interrompues que par l'édification d'une «Muraille de Chine», et encore!

Il ressort très nettement que les responsables économiques, et probablement une grande partie de la population, placent le débat politique et constitutionnel actuel en marge de leurs intérêts socio-économiques. Dans bien des cas une vie de région est crée et celle-ci se place délibérément dans l'esprit des gens au dessus de toute autre mêlée.

Un cas flagrant est celui qui unit la sous-région de Ville-Marie (MRC Témiscamingue) et la ville de New Liskeard. Un autre cas encore plus évident concerne les liens importants qui unissent Lachute (MRC Argenteuil) et Hawkesbury francophone à plus de 85%.

. **Des relations commerciales maintenues à moyen et long terme**

Il semble également admis que quel que soit l'avenir politique et constitutionnel du Québec les échanges commerciaux seront maintenus en l'état toute chose égale par ailleurs. En d'autres termes, on estime qu'un contrôle douanier ne peut pas être plus pénalisant que le contrôle actuel qui existe entre le Canada et les États-Unis — concurrence oblige — et que tout contrôle excessif imposé sous l'impulsion du court terme imposerait une spirale de représailles protectionnistes qui irait à l'encontre des intérêts communs et à l'encontre des relations privilégiées établies de longue date.

Cela ne signifie nullement qu'il faille accepter notre dépendance commerciale actuelle comme une fatalité permanente, les études évoquées plus haut pour le Témiscouata cherchent d'ailleurs à démontrer que pour une bonne partie, ces fuites commerciales sont récupérables et qu'il demeure un potentiel tout à fait exploitable dans la MRC.

En revanche, il est clair que ces marchés locaux ne seront jamais anéantis à partir de barrières douanières régulières. Au contraire, l'expérience[28] montre qu'en plus des frustrations que cela apporte au niveau des populations concernées vis-à-vis du gouvernement central, se développent toutes sortes d'économies informelles, «de combines», légales ou illégales qui relèvent plus de la contrebande que d'une économie normale.

4.3.2 Le probable

D'autres conséquences pouvant aller dans le sens du changement dépendent au premier chef du type de renouveau que l'on voudra bien donner au statut du Québec.

28. Les études effectuées sur les régions frontalières des Jura Suisse et Français sont très révélatrices. Des conclusions analogues ont été également tirées à partir de données sur l'économie régionale des deux Irlande.

. **Une absence d'association ne peut-être que de courte durée**

L'observation minutieuse des différents liens socio-économiques existant entre le Québec et ses deux principales voisines que sont l'Ontario et le Nouveau-Brunswick révèle de façon évidente que les flux de biens et services circulent de façon très majoritaire dans le sens Ontario/Nouveau-Brunswick -> Québec.

Nous occupons donc à cet égard la position favorable de client.

Et dans le cas qui nous préoccupe, la rupture de cette relation client-fournisseur pénalise nécessairement et au premier chef le fournisseur. En effet le client en demeurant dans sa région provoquera la prolifération de nouveaux investissements commerciaux et ceci à l'avantage du développement de nos régions limitrophes tandis que le fournisseur perd un potentiel de marché incompensable. Mêmes observations pour ce qui est des services publiques.

De ce même point de vue il faut aussi garder à l'esprit les investissements considérables en matière touristique que bon nombre d'Ontariens ont faits au Québec en établissant sur nos MRC limitrophes leur résidence secondaire. Il s'agit de plusieurs centaines de millions qui lient l'Ontario au Québec et ce pratiquement dans un sens unique.

Ces considérations amènent donc à la conclusion assez solide que pour ces régions limitrophes, l'Ontario se pénaliserait de vouloir maintenir sur le long terme une absence d'association. Tôt ou tard des ententes particulières auraient à être négociées.

. **Il est incertain que les flux de main-d'oeuvre puissent être maintenus**

Une absence d'association permet le développement d'une législation particulière qui peut-être de nature à pénaliser les travailleurs étrangers. Il est bien connu que ce sont les emplois et les mains-d'oeuvre nationales que les gouvernements favorisent en premier lieu. La Suisse, le Canada et les États-Unis ont des politiques d'émigration très éloquentes à cet égard.

En revanche, il ne faudrait pas exagérer la portée de ce phénomène puisque les flux actuels ne concernent de façon significative que les secteurs forestier et minier et dans une mesure moindre et très localisée le secteur de la santé.

. **Il est incertain que les flux industriels puissent être maintenus**

Les flux industriels concernants les régions limitrophes sont de deux ordres. Il y a ceux qui existent entre les autres régions des provinces concernées et qui ne font que transiter par les régions limitrophes. Ces flux n'ont généralement pas de retombées pour ces régions. Mais il y a aussi les flux dont la zone d'origine ou celle de destination est précisément une région limitrophe. Dans un cas de non-association il est fort probable que

le protectionnisme ontarien vis-à-vis de ses forêts s'accentue et que les papetières de l'Abitibi aient à rechercher de nouveaux domaines d'exploitation. Mais là encore notre position de client peut contrebalancer ces effets pervers.

4.4 Les cas particuliers à considérer en priorité

L'inventaire des liens de dépendance entre le Québec et ses régions voisines révèle un certain nombre de points chauds qui seraient concernés en priorité advenant une accession à la souveraineté sans association. Par ordre d'importance et tous critères confondus, ils peuvent se classer ainsi :

1) MRC Témiscouata (25 000 hbts) : Des liens qui semblent omniprésents dans les secteurs commerciaux, industriels, de main-d'oeuvre et d'une façon moindre des services.

2) MRC Témiscamingue (17 000 hbts): idem à 1) avec en plus les investissements ontariens en termes de résidences secondaires.

3) MRC Avignon (14 000 hbts): idem à 1).

4) MRC Abitibi-Ouest
MRC Pontiac
MRC Argenteuil

On y observe également des liens socio-économiques déjà décrits et qui sont de nature à être perturbés par une non-association.

4.5 Les solutions à envisager

On ne s'intéresse ici qu'aux solutions devant remédier aux difficultés socio-économiques induites à court terme. Le long terme semble moins pertinent pour deux raisons:

- Tout d'abord parce qu'il est peu probable, selon le scénario présenté, qu'une absence d'association soit de longue durée (cf. 4.3.2).

- Ensuite parce que si cette absence d'association devait durer, les régions se tourneraient alors vers leur province d'attache pour réorienter leur développement en profitant de certains des bienfaits du protectionnisme local, récupération des fuites, réinvestissement dans le commercial local, etc., les solutions à long terme devenant alors celles qui appartiennent à la batterie des remèdes administrés aux régions défavorisées si tel devait être leur devenir.

Les seules solutions à envisager sont donc celles qui devraient venir suppléer aux interruptions partielles (et parfois momentanées) dans les relations MRC - province voisine.

Ces solutions devraient opérer à partir de deux niveaux distincts:

. Au niveau micro-régional : il s'agirait de favoriser l'adaptation au changement en aidant les localités touchées à retrouver leur équilibre socio-économique. Concrètement il conviendrait alors de fournir ou de renforcer les services publics perdus, surtout en ce qui regarde la santé et les services sociaux; il conviendrait également de favoriser l'entrepreneurship local au moyen des techniques habituelles, dégrèvement fiscaux, subventions au démarrage, réorientation professionnelle, etc.

. Au niveau national : il serait du devoir du gouvernement d'un nouveau Québec souverain de s'occuper en priorité des régions les plus directement concernées par un tel changement. Dans ce sens, et surtout si l'association tarde à venir, on devra naturellement s'attendre à une redistribution importante de nos rapports de dépendance vis-à-vis de l'extérieur et partant à une reconfiguration au moins partielle de nos économies régionales.

Les régions limitrophes alors devenues régions frontalières deviendront par la force des choses encore plus périphériques et devront être prises en considération de façon prioritaire. Cela devrait se traduire en un usage judicieux des programmes d'aide au développement régional (et non en une mise sous tutelle).

Toutes ces solutions sont celles que l'on met généralement de l'avant pour les régions défavorisées. Elles reviennent à un encouragement et à une sollicitation de la «base» locale favorisés par une aide plus directe du pouvoir central.

5. Conclusions

À l'issue de cette étude et compte tenu de l'information disponible et du type d'investigation qui a dû être mené, les conclusions principales et les recommandations qui s'imposent sont les suivantes :

5.1 Rappel des conclusions principales

Si l'on voulait réduire à leur plus simple expression les résultats de cette étude, on pourrait dire de façon lapidaire :

Les régions limitrophes veulent conserver la libre-circulation des personnes, des biens et des services c'est-à-dire l'accès aux marchés voisins, mais en général, elles n'en dépendent pas d'une façon vitale.

. **Une analyse quantitative d'impact global est dans le contexte actuel irréalisable**

Le lecteur sera sans doute déçu de ne pas voir en conclusion de ce travail un chiffre précis quantifiant les retombées de l'accession du Québec à la souveraineté au niveau des régions limitrophes.

Une telle étude demeure réalisable à l'intérieur de certaines limites; il conviendrait cependant de préciser le cadre du mandat et plus spécifiquement de définir les règles de jeu de l'association ou surtout de la non-association qui serait conséquente.

Une extrapolation grossière effectuée sur la base des quelques études actuellement disponibles et prenant en considération les seuls liens d'échanges de biens et services et de main-d'oeuvre qui pourraient être perturbés conduit rapidement à une évaluation globale qui dépasse le **milliard de dollars.**

. **Les responsables politiques et administratifs de ces régions limitrophes ainsi que les agents économiques principaux considèrent la problématique de l'accession du Québec à la souveraineté avec le plus grand sérieux, mais cependant dénué de toute inquiétude et de sentiment de panique.**

Il est très important, à notre avis, de donner beaucoup de considération aux divers avis émis par l'ensemble des personnes interrogées. Certes l'information livrée à un économiste qui travaille pour le compte d'une Commission Parlementaire peut être entachée de subjectivisme voire d'opportunisme; il s'en dégage cependant un certain nombre de tendances qui semblent s'imposer sans équivoque.

Entre autres choses, les personnes interrogées réitèrent clairement les désavantages relatifs que leur impose leur situation périphérique ainsi que du peu d'attention que leur porte les pouvoirs publics. Dans ce sens elle considèrent les retombées éventuelles d'une souveraineté avec un brin de scepticisme et parfois beaucoup de désinvolture.

Ces personnes ont participé aux entrevues avec empressement et le plus souvent munies d'une documentation riche et adéquate; à quelques exceptions près elles ne manifestent pas d'inquiétude sur les futurs envisageables. Là encore il peut y avoir une part de désinvolture, mais au-delà de ce réflexe compréhensif, on sent nettement une volonté évidente tournée vers la recherche d'un auto-développement. Si ce développement peut continuer à se promouvoir de concert avec la province voisine alors tant mieux.

. **Ces responsables souhaitent sans aucune ambiguïté le maintien de la libre circulation des personnes, des biens et services et des capitaux dans le périmètre limitrophe de leur région.**

Plus qu'une tendance, il s'agit là d'une volonté clairement exprimée et sans équivoque possible. Plusieurs personnes se sont déclarées souverainistes, voire indépendantistes de

la première heure et au premier degré[29] mais chacune d'elle souhaite que sa région puisse continuer à commercer et échanger avec sa voisine. Confronté à ce paradoxe apparent, les personnes réagissent en arguant au sujet de la continuité naturelle de certaines régions.

Il s'agit bien sûr des régions enclavées et/ou éloignées des grands centres du Québec. La plupart des MRC de l'Abitibi-Témiscamingue, du Bas-Saint-Laurent ainsi que celle d'Argenteuil sont intervenues dans ce sens. Ce serait comme si la véritable frontière n'était pas à sa place...

. **L'accession du Québec à la souveraineté dans un contexte de non-association n'aurait de retombées socio-économiques significatives que dans un nombre restreint de régions.**

De cette étude ressortent clairement les grandes disparités régionales qui caractérisent les régions limitrophes par rapport aux régions centrales, mais également les disparités importantes qui sont observables à l'intérieur même de ce groupe constitué de 17 MRC. C'est ainsi que les trois points chauds les plus clairement identifiés sont les MRC de Témiscouata, Témiscamingue et Avignon, et ceci compte tenu de leurs poids économiques et de l'importance de leurs populations.

. **À court terme, ces régions limitrophes les plus impliquées subiraient de façon certaine des pénalisations socio-économiques dérangeantes mais non déstabilisantes.**

Une pénalisation socio-économique se mesure toujours par rapport à une situation régionale d'ensemble et de base. Ainsi le rappel de quelques travailleurs forestiers serait catastrophique pour les familles impliquées mais ne pourrait pas être de nature à déstabiliser la région concernée.

Dans ce sens, il n'a pas été observé de situation, même sous-régionale (municipale) où l'on serait en présence d'une dépendance cruciale et tout à fait incontournable vis-à-vis de la province voisine. Il y aurait certes dans le pire des cas des solutions temporaires et immédiates à mettre en place notamment au niveau des services.

. **À moyen et long termes, ces régions limitrophes les plus impliquées seraient moins pénalisées que leurs contre-parties de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.**

La relation de client que les régions québécoises limitrophes entretiennent avec leur province voisine accompagnée des investissements importants en termes de résidences secondaires ontariennes sur les MRC correspondantes est de nature à pénaliser plus

29. Il s'agit naturellement de déclarations fortuites et volontaires puisque ce type de question plus personnelle n'était nullement abordé au cours de l'entrevue.

sévèrement ces provinces voisines advenant un «refroidissement» de longue durée au niveau des échanges établis.

. **Un certain nombre de cas particuliers seraient à prendre immédiatement en considération si l'on veut éviter certaines tensions sociales.**

Ces cas particuliers «plus aigus» concernent les trois MRC Témiscouata, Témiscamingue et Avignon. Il s'agit des avantages actuellement retirés des pratiques de magasinage et de l'usage de certains services publics dans les municipalités d'Edmundston, de Campbellton ou de New Liskeard.

5.2 Trois recommandations principales

1. **En tout état de cause la spirale-représailles qu'engendrerait une non-association ne devrait être ni initiée ni suivie par le gouvernement du Québec.**

Il ne fait aucun doute qu'à de très rares exceptions près les responsables sont conscients des bienfaits que le maintien d'un marché libre et ouvert peut apporter à leurs régions. Advenant une politique macro-économique plus protectionniste ou davantage orientée vers le marché américain, elle devrait être assortie de dispositions particulières visant à supporter l'intégrité socio-économique de ces régions.

2. **Un certain nombre de cas particuliers doivent d'ores et déjà être pris en considération si l'on veut éviter certaines tensions sociales.**

On fait références ici aux trois MRC dont il vient d'être fait mention.

3. **Une étude d'impact devrait être menée en profondeur au niveau des MRC Avignon, Témiscouata et Témiscamingue.**

Il s'agit des trois régions visiblement les plus concernées par cette problématique et pour lesquelles une quantité suffisante et pertinente d'information est disponible.

Bibliographie

Cette bibliographie contient tous les documents cités dans le texte principal ou en annexes y compris les sources statistiques. La documentation plus éparpillées telle que les découpures de journaux ou encore les «notes internes» des organismes n'est pas reprise ici.

Bélanger, M. et J. Campeau, *L'avenir politique et constitutionnel du Québec, Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Québec, mars 1991.

Bureau de la Statistique du Québec, *Statistiques Régionales, Région administrative de la Chaudière-Appalaches, Principales caractéristiques de la population des MRC et de certaines municipalités*, Québec, 1990.

Bureau de la Statistique du Québec, *Statistiques Régionales, Région administrative du Bas-Saint-Laurent, Principales caractéristiques de la population des MRC et de certaines municipalités*, Québec, 1990.

Bureau de la Statistique du Québec, *Statistiques Régionales, Région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Principales caractéristiques de la population des MRC et de certaines municipalités*, Québec, 1990.

Bureau de la Statistique du Québec, *Statistiques Économiques, Destination des expéditions des produits fabriqués par les manufacturiers exportateurs du Québec*, Québec, 1987.

Bureau de la Statistique du Québec, *Statistiques Régionales, le Québec et ses régions, Principales caractéristiques de la population des MRC et de certaines municipalités*, Québec, 1990.

Bureau de la Statistique du Québec, *Statistiques Régionales, Région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue, Principales caractéristiques de la population des MRC et de certaines municipalités*, Québec, 1990.

Bureau de la Statistique du Québec, *Commerce international du Québec*, Québec, 1991.

Bureau de la Statistique du Québec, *Portrait statistique régional, Région de l'Abitibi-Témiscamingue et municipalités régionales de comté*, Québec, 1987.

Bureau de la Statistique du Québec, *Commerce International du Québec*, Éditions de 1984-1988.

Bureau de la Statistique du Québec, *Portrait statistique régional, Région du Bas-saint-Laurent-Gaspésie et municipalités régionales de comté*, Québec, 1987.

Bureau de la Statistique du Québec, *Statistiques de PME manufacturières au Québec*, Québec, 1991.

Bureau de la Statistique du Québec, *Statistiques Économiques, Destination des expéditions des produits fabriqués par les manufacturiers exportateurs du Québec*, Québec, 1984.

Bureau de la Statistique du Québec, *Statistiques Régionales, Région administrative de la Côte Nord, Principales caractéristiques de la population des MRC et de certaines municipalités*, Québec, 1990.

C.L.S.C. Malauze, *Avignon, un tiers-Monde à l'âge d'or*, mars 1984.

Hussy, Ch. (1990) *Limites et régions : études des phénomènes transrégionaux*. Cahier Géographiques No 3, Département de Géographie de l'Université de Genève.

Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, document de travail, numéro 1, 1991.

Deshaies, Laurent, *Les villes minières au Québec*, Thèse, 1979, disponible auprès de l'auteur à l'Université du Québec à Trois-Rivières.

Équipe «Rues principales», *Rapport étude de marché*, avril, mai 1990, projet Défi 89.

Gagnon A.-G. et D. Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres*, Québec/Amérique, Montréal, 1991.

Jeanneret, Ph. (1985) *Régions et frontières internationales. L'exemple de la frontière franco-Suisse de Genève à Bâle*. Neuchâtel : EDES (Thèse effectuée à l'institut de recherches économiques et régionales, dirigé par Denis Maillat).

Kim J.-H. (1990) *Die Auswirkungen der Grenzziehung auf die Grenzgebiete — ein Vergleich zwishen Südkorea und der Bundesrepublik Deutschland*. Materialen zum Raumordnung, Vol XXXIX, Geogr. Institut d. Ruhr-Universität, Bochum (Thèse d'un chercheur coréen, mais limitée aux zones non communistes).

L'État du Monde 1992, Annuaire économique et géopolitique mondial, Édition la découverte/Éditions du Boréal, Montréal, 1991.

Les schémas d'aménagement des M.R.C concernées

Lévesque, Maryse et Nathalie Picard: *Le magasinage à l'extérieur de la région du Témiscouata*, étude réalisée pour C.A.D.R.E., Août 1989, 66 p. (annexes)

Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, *Le secteur Manufacturier et le Commerce au Québec en 1990*, Québec, 1990.

Office de Planification et de Développement du Québec, *Profil statistique des régions du Québec*. Collection Dossiers de développement régional, Québec, janvier 1991.

Proulx, Pierre-Paul et Guilain Cauchy, «Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du Monde». In : *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, chap.3, Document de travail no 1, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

Proulx, Pierre-Paul, *La globalisation des marchés et l'évolution de l'espace économique du Québec. Examen de ses exportations et importations interprovinciales et internationales*. Texte présenté au colloque 1991 de l'ASRDLF «Nouvelles activités nouveaux espaces», 3 septembre 1991, Montréal.

Tremblay, D.-G. et V. Van Schendel, *Économie du Québec et de ses régions*, Téléuniversité, Édition Saint-Martin, Montréal, 1991.

Vermot-Desroches, Bernard, «L'impact des changements technologiques sur la redistribution des cartes scolaires, l'exemple de deux pays africains» in *Prévision de la clientèle universitaire pour les institutions Rwandaises et Tchadiennes*, UQTR et UNESCO, Oct. 1991.

Vermot-Desroches, Bernard, *L'importance historique du régionalisme au Canada*, UQTR et Association des Études Canadiennes, 1988.

Walter Leimgruber (1991) in *The geography of border landscapes*, London : Routledge, Proceeding d'un symposium tenu à Perth en 1988.

Yuill, R.S. *A simulation study of barriers effect in spatial diffusion problems*, Evanston, Ill., Department of Geography, Northwestern University, Research Report 5, 1966.

Annexe A

Répartition des destinations des expéditions des produits manufacturiers du Québec (1987)

Présentation

Cette annexe présente sous différentes formes quelles sont les destinations des expéditions des entreprises manufacturières du Québec.

L'information est tirée principalement des données du Bureau de la Statistique du Québec (BSQ) les plus récentes à notre disposition.

Il s'agit en fait de données fondées sur l'enquête de Statistique Canada puis consolidées et désagrégées sur la base de l'information recensée par le Bureau de la Statistique du Québec (Références exactes en bibliographie du texte principal).

Cette information est donnée par région administrative et non par MRC concernée. Le lecteur devra donc interpréter ces tableaux avec prudence. Ainsi, par exemple, la région Laurentides (15) n'est impliquée dans cette étude que pour la seule MRC Argenteuil.

Cette information est traitée et présentée sous forme de classements des régions administratives selon la destination considérée (Tableaux A-3 à A-8).

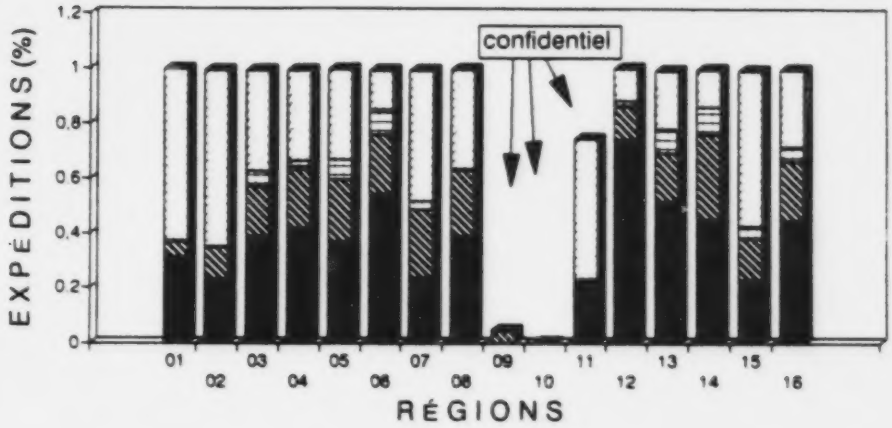
À chaque fois qu'une région administrative contient au moins l'une des 16 MRC concernées, celle-ci est assortie d'une croix **X**.

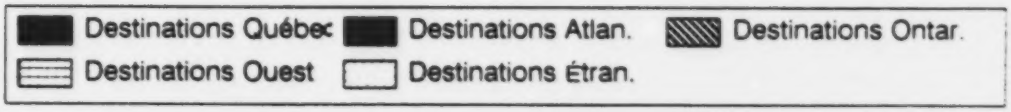
Tableau A-1

DESTINATIONS DES EXPÉDITIONS

Manufacturiers exportateurs,Québec 1987

Source: BSQ, Statistiques des PME manufacturières au Québec, données 1987 (édit.1991)





#	RÉGION	#	RÉGION
1	Bas-St-Laurent	9	Côte-Nord
2	Saguenay-Lac-St-Jean	10	Nord-du-Québec
3	Québec	11	Gaspésie Îles-de-la-Mad.
4	Mauricie-Bois-Francs	12	Chaudière-Appalaches
5	Estrie	13	Laval
6	Montréal	14	Lanaudière
7	Outaouais	15	Laurentide
8	Abitibi-Témiscamingue	16	Montérégie

TABLEAU A-2: Destinations des expéditions, secteurs manufacturiers exportateurs, Québec 1987.
Tableaux de base à partir desquels sont effectués les rangements subséquents (pages suivantes).

LES 16 REGIONS DU QUEBEC: EXPEDITIONS DES MANUFACTURIERS EXPORTATEURS. ANNEE 1987, SOURCE BSQ 1991 (CALCULS DE L'AUTEUR).

MILLIONS DE $CDN

DESTINATIONS	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
TOTAL	1030	2728	1696	3677	1538	19216	1130	722	929	326	338	2897	686	912	2286	9985
CANADA	390	980	1183	2808	1031	18416	593	459	C	C	165	2559	543	786	980	7178
QUEBEC	290	625	673	1531	517	9842	252	275	C	C	82	1962	328	358	487	4163
PROV ATLANT	36	19	57	107	53	857	17	6	C	1	C	180	30	56	69	312
ONTARIO	56	325	342	844	348	4127	286	175	43	C	C	351	123	284	346	2147
OUEST	8	11	111	126	113	1790	38	3	0,3	0,45	C	66	62	90	109	556
ETRANGER	640	1748	883	1269	507	2800	537	263	C	C	173	338	145	124	1298	2787

LES 16 REGIONS DU QUEBEC: EXPEDITIONS DES MANUFACTURIERS EXPORTATEURS. ANNEE 1987, SOURCE BSQ 1991 (CALCULS DE L'AUTEUR).

POURCENTAGES

DESTINATIONS	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
CANADA	37,86%	35,92%	69,40%	67,27%	67,04%	85,43%	52,48%	63,57%	C	C	48,82%	88,33%	78,92%	86,40%	43,31%	72,03%
QUEBEC	28,16%	22,91%	39,67%	39,49%	33,62%	50,18%	22,30%	38,08%	C	C	24,26%	67,73%	47,67%	39,25%	20,43%	41,78%
PROV ATLANT	3,50%	0,70%	3,05%	2,78%	3,45%	4,46%	1,50%	0,83%	C	0,31%	C	6,21%	4,39%	6,14%	2,97%	3,13%
ONTARIO	5,44%	11,91%	18,33%	21,77%	22,63%	21,48%	25,31%	24,24%	4,63%	C	C	12,12%	17,89%	31,14%	15,14%	21,55%
OUEST	0,78%	0,40%	5,95%	3,25%	7,35%	9,32%	3,36%	0,42%	0,03%	0,14%	C	2,28%	9,01%	9,87%	4,77%	5,58%
ETRANGER	62,14%	64,08%	50,60%	32,73%	32,96%	14,57%	47,52%	36,43%	C	C	51,18%	11,67%	21,08%	13,60%	56,69%	27,97%

("C" Données confidentielles)

Tableau A-3

LES 16 REGIONS DU QUEBEC RANGEES SELON L'IMPORTANCE DES EXPEDITIONS DES MANUFACTURIERS EXPORTATEURS. ANNEE 1987. SOURCE BSQ 1991 (CALCULS DE L'AUTEUR).

1- RANGEMENT DECROISSANT PAR RAPPORT A LA DESTINATION "CANADA"

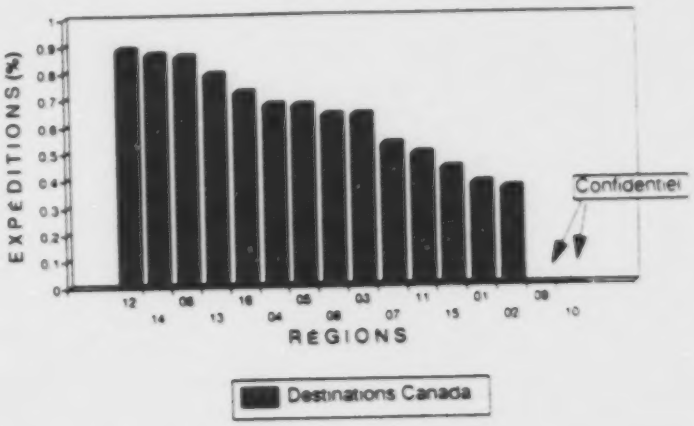
DESTINATIONS	12	14	08	13	16	04	05	06	03	07	11	15	01	02	09	10
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
CANADA	88.33%	86.46%	85.45%	78.82%	72.05%	67.27%	67.64%	63.57%	63.48%	52.48%	48.82%	43.31%	37.86%	35.92%	C	C
QUEBEC	67.73%	39.25%	50.18%	47.67%	41.78%	39.49%	33.62%	39.09%	36.07%	22.30%	24.26%	20.43%	28.16%	22.91%	C	C
PROV ATLANT	6.21%	6.14%	4.46%	4.36%	3.13%	2.76%	3.45%	0.83%	3.05%	1.50%	C	2.97%	3.50%	0.70%	C	0.31%
ONTARIO	12.12%	31.14%	21.48%	17.89%	21.55%	21.77%	22.63%	24.24%	18.33%	25.31%	C	15.14%	5.44%	11.91%	4.63%	C
OUEST	2.26%	9.87%	9.32%	9.01%	5.58%	3.25%	7.35%	0.42%	5.95%	3.36%	C	4.77%	0.76%	0.40%	0.03%	0.14%
ETRANGER	11.67%	13.60%	14.57%	21.08%	27.97%	32.73%	32.96%	36.43%	36.60%	47.52%	51.18%	56.69%	62.14%	64.08%	C	C

(*C* Données confidentielles)

DESTINATIONS DES EXPÉDITIONS -> CANADA

Manufacturiers exportateurs,Québec 1987

Source: BSQ. Stat. PME manufact. au Québec, données 1987 (édit.1991)



RANG#	RÉGION
1	Chaudière-Appalaches (12)
2	Lanaudière (14)
3	Montréal (06)
4	Laval (13)
X 5	Montérégie (16)
6	Mauricie-Bois-Francs (04)
7	Estrie (05)
X 8	Abitibi-Témiscamingue (08)
9	Québec (03)
X10	Outaouais (07)
X11	Gaspésie Îles-de-la-Mad. (11)
X12	Laurentide (15)
X13	Bas-St-Laurent (01)
14	Saguenay-Lac-St-Jean (02)
X15	Côte-Nord (09)
16	Nord-du-Québec (10)

(*) Les régions marquées X sont celles qui possèdent une ou plusieurs des 16 MRC limitrophes

Tableau A-4

LES 16 REGIONS DU QUEBEC RANGEES SELON L'IMPORTANCE DES EXPEDITIONS DES MANUFACTURIERS EXPORTATEURS. ANNEE 1987, SOURCE BSQ 1991 (CALCULS DE L'AUTEUR).

2- RANGEMENT DECROISSANT PAR RAPPORT A LA DESTINATION "QUEBEC"

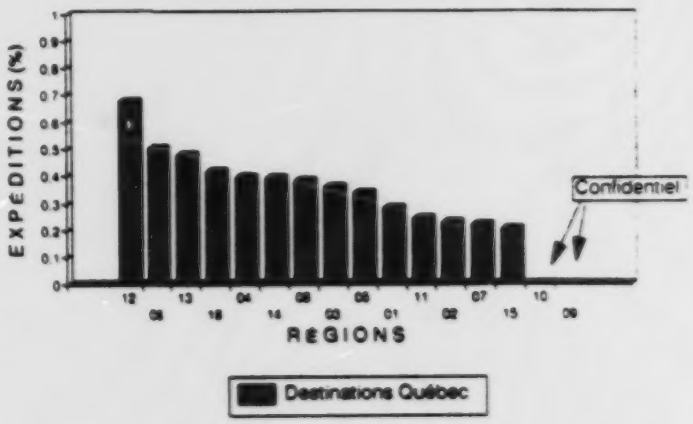
DESTINATIONS	12	06	13	16	04	14	08	03	05	01	11	02	07	15	10	09
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
CANADA	88.33%	85.43%	78.92%	72.03%	67.27%	86.40%	63.57%	63.40%	67.04%	37.88%	48.82%	35.92%	52.48%	43.31% C	C	
QUEBEC	67.73%	58.18%	47.67%	41.76%	39.49%	39.25%	39.69%	36.87%	33.63%	28.16%	24.29%	22.91%	22.39%	26.43% C	C	
PROV ATLANT	6.21%	4.46%	4.36%	3.13%	2.76%	6.14%	0.83%	3.05%	3.45%	3.50% C		0.70%	1.50%	2.97%	0.31% C	4.63%
ONTARIO	12.12%	21.48%	17.88%	21.55%	21.77%	31.14%	24.24%	18.33%	22.63%	5.44% C		11.91%	25.31%	15.14% C		
OUEST	2.26%	9.32%	9.01%	5.56%	3.25%	9.87%	0.42%	5.95%	7.35%	0.78% C		0.40%	3.26%	4.77%	0.14%	0.03%
ETRANGER	11.67%	14.57%	21.08%	27.97%	32.73%	13.60%	36.43%	36.60%	32.96%	62.14%	51.18%	64.08%	47.52%	56.69% C		C

(*C*: Données confidentielles)

DESTINATIONS DES EXPÉDITIONS -> QUÉBEC

Manufacturiers exportateurs Québec 1987

Source: BSQ, Stat. PME manufact. au Québec, données 1987 (édit.1991)



RANG#	RÉGION (*)
1	Chaudière-Appalaches (12)
2	Montréal (06)
3	Laval (13)
X 4	Montérégie (16)
5	Mauricie-Bois-Francs (04)
6	Lanaudière (14)
X 7	Abitibi-Témiscamingue (08)
8	Québec (03)
9	Estrie (05)
X10	Bas-St-Laurent (01)
X11	Gaspésie Iles-de-la-Mad. (11)
12	Saguenay-Lac-St-Jean (02)
X13	Outaouais (07)
X14	Laurentide (15)
15	Nord-du-Québec (10)
X16	Côte-Nord (09)

(*) Les régions marquées X sont celles qui possèdent une ou plusieurs des 16 MRC limitrophes

Tableau A-5

LES 16 RÉGIONS DU QUÉBEC RANGÉES SELON L'IMPORTANCE DES EXPÉDITIONS DES MANUFACTURIERS EXPORTATEURS: ANNÉE 1987, SOURCE BSQ 1991 (CALCULS DE L'AUTEUR).

3- RANGEMENT DÉCROISSANT PAR RAPPORT À LA DESTINATION "PROV. ATLANT."

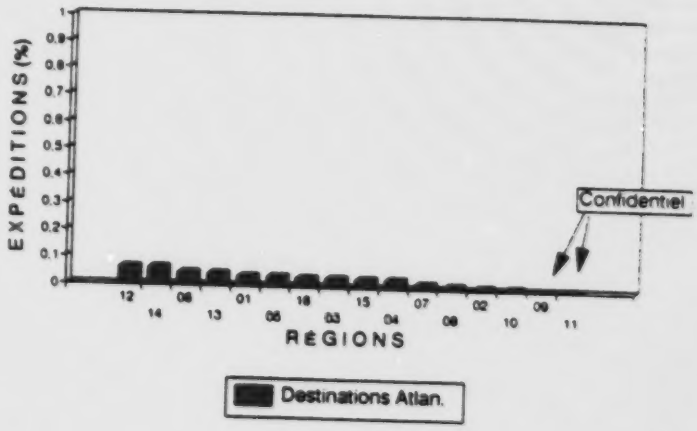
DESTINATIONS	12	14	06	13	01	05	16	03	15	04	07	08	02	10	09	11
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
CANADA	88,33%	86,40%	85,43%	78,92%	37,86%	67,04%	72,05%	63,40%	43,31%	67,27%	52,48%	63,57%	35,92%	C	C	48,82%
QUEBEC	67,73%	39,25%	50,18%	47,67%	26,16%	33,82%	41,76%	36,07%	20,43%	39,49%	22,30%	36,09%	22,91%	C	C	24,26%
PROV. ATLANT.	6,21%	6,14%	4,48%	4,36%	3,56%	3,45%	3,13%	3,69%	2,97%	2,76%	1,56%	0,83%	0,76%	0,31%	C	
ONTARIO	12,12%	31,14%	21,48%	17,88%	5,44%	22,63%	21,55%	18,33%	15,14%	21,77%	25,31%	24,24%	11,91%	C	4,63%	C
OUEST	2,26%	9,87%	9,32%	9,01%	0,78%	7,35%	5,56%	5,95%	4,77%	3,25%	3,36%	0,42%	0,40%	0,14%	0,03%	C
ETRANGER	11,67%	13,60%	14,57%	21,08%	62,14%	32,96%	27,97%	36,60%	56,69%	32,73%	47,52%	36,43%	64,08%	C	C	51,18%

(C' Données confidentielles)

DESTINATIONS DES EXPÉDITIONS -> ATLANT.

Manufacturiers exportateurs.Québec 1987

Source: BSQ. Stat. PME manufact. au Québec, données 1987 (édit.1991)



RANG#	RÉGION (*)
1	Chaudière-Appalaches (12)
2	Lanaudière (14)
3	Montréal (06)
4	Laval (13)
X 5	Bas-St-Laurent (01)
6	Estrie (05)
X 7	Montérégie (16)
8	Québec (03)
X 9	Laurentide (15)
10	Mauricie-Bois-Francs (04)
X11	Outaouais (07)
X12	Abitibi-Témiscamingue (08)
13	Saguenay-Lac-St-Jean (02)
14	Nord-du-Québec (10)
X15	Côte-Nord (09)
X16	Gaspésie Îles-de-la-Mad. (11)

(*) Les régions marquées X sont celles qui possèdent une ou plusieurs des 16 MRC limitrophes

Tableau A-6

LES 16 RÉGIONS DU QUÉBEC RANGÉES SELON L'IMPORTANCE DES EXPÉDITIONS DES MANUFACTURIERS EXPORTATEURS. ANNÉE 1987, SOURCE BSQ 1991 (CALCULS DE L'AUTEUR).

4- RANGEMENT DÉCROISSANT PAR RAPPORT À LA DESTINATION "ONTARIO"

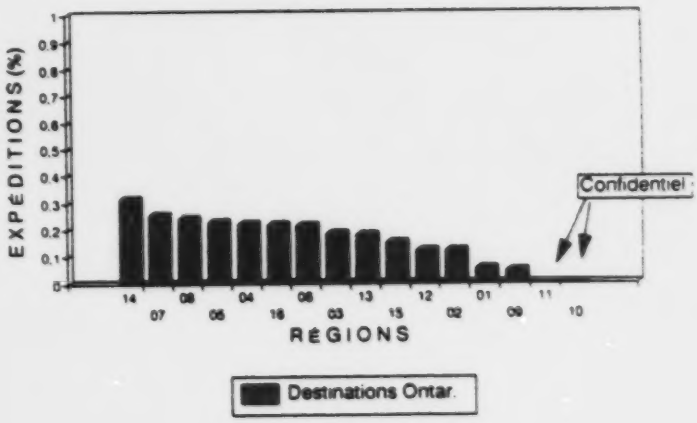
DESTINATIONS	14	07	08	05	04	16	06	03	13	15	12	02	01	09	11	10
TOTAL	100,0%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
CANADA	86,40%	52,48%	63,57%	67,04%	67,27%	72,03%	85,43%	63,40%	78,92%	43,31%	88,33%	35,92%	37,86%	C	48,82%	C
QUEBEC	39,25%	22,30%	38,09%	33,62%	39,49%	41,76%	50,18%	36,07%	47,67%	20,43%	67,73%	22,91%	28,16%	C	24,26%	C
PROV ATLANT	6,14%	1,50%	0,83%	3,45%	2,76%	3,13%	4,46%	3,05%	4,36%	2,97%	6,21%	0,70%	3,50%	C	C	0,31%
ONTARIO	31,14%	25,31%	24,24%	22,63%	21,77%	21,55%	21,48%	18,33%	17,89%	15,14%	12,12%	11,91%	5,44%	4,63%	C	C
OUEST	9,87%	3,36%	0,42%	7,35%	3,25%	5,56%	9,32%	5,95%	9,01%	4,77%	2,26%	0,40%	0,76%	0,03%	C	0,14%
ÉTRANGER	13,60%	47,52%	36,43%	32,96%	32,73%	27,97%	14,57%	36,60%	21,08%	56,69%	11,67%	64,08%	62,14%	C	51,18%	C

(*C*: Données confidentielles)

DESTINATIONS DES EXPÉDITIONS -> ONTARIO

Manufacturiers exportateurs,Québec 1987

Source: BSQ, Stat. PME manufact. au Québec, données 1987 (édit.1991)



RANG#	RÉGION (*)
1	Lanaudière (14)
X 2	Outaouais (07)
X 3	Abitibi-Témiscamingue (08)
4	Estrie (05)
5	Mauricie-Bois-Francs (04)
X 6	Montérégie (16)
7	Montréal (06)
8	Québec (03)
9	Laval (13)
X10	Laurentide (15)
11	Chaudière-Appalaches (12)
12	Saguenay-Lac-St-Jean (02)
X13	Bas-St-Laurent (01)
X14	Côte-Nord (09)
X15	Gaspésie Îles-de-la-Mad. (11)
16	Nord-du-Québec (10)

(*) Les régions marquées X sont celles qui possèdent une ou plusieurs des 16 MRC limitrophes

Tableau A-7

LES 16 RÉGIONS DU QUÉBEC RANGÉES SELON L'IMPORTANCE DES EXPÉDITIONS DES MANUFACTURIERS EXPORTATEURS. ANNÉE 1987, SOURCE BSQ 1991 (CALCULS DE L'AUTEUR).

5- RANGEMENT DÉCROISSANT PAR RAPPORT À LA DESTINATION "OUEST"

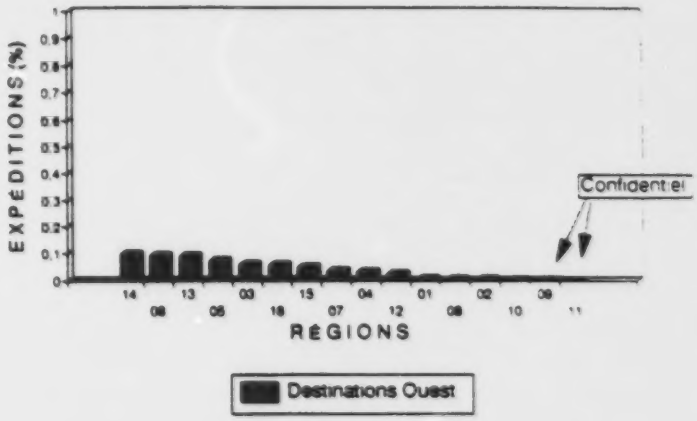
DESTINATIONS	14	06	13	08	03	16	15	07	04	12	01	08	02	10	09	11
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
CANADA	86,40%	85,43%	78,95%	67,04%	63,40%	72,03%	43,31%	52,48%	67,27%	88,33%	37,88%	63,57%	35,92% C		C	48,82%
QUÉBEC	39,25%	50,18%	47,67%	33,62%	36,07%	41,78%	20,43%	22,30%	39,49%	67,73%	28,16%	36,09%	22,91% C		C	24,26%
PROV. ATLANT	8,14%	4,49%	4,36%	3,46%	3,05%	3,13%	2,97%	1,50%	2,76%	6,21%	3,50%	0,83%	0,70%	0,31% C	C	C
ONTARIO	31,14%	21,48%	17,88%	22,83%	18,33%	21,55%	15,14%	26,31%	21,77%	12,12%	5,44%	24,24%	11,91% C		4,53% C	
OUEST	9,87%	9,28%	6,91%	7,36%	6,89%	5,56%	4,77%	3,56%	3,25%	2,28%	0,76%	0,43%	0,48%	0,14%	0,82% C	
ÉTRANGER	13,60%	14,57%	21,05%	32,96%	36,60%	27,97%	56,69%	47,52%	32,73%	11,67%	62,14%	36,43%	64,08% C		C	51,18%

(C= Données confidentielles)

DESTINATIONS DES EXPÉDITIONS -> OUEST

Manufacturiers exportateurs Québec 1987

Source: BSQ, Stat. PME manufact. au Québec, donnees 1987 (édit.1991)



RANG#	RÉGION (*)
1	Lanaudière (14)
2	Montréal (06)
3	Laval (13)
4	Estrie (05)
5	Québec (03)
X 6	Montérégie (16)
X 7	Laurentide (15)
X 8	Outaouais (07)
9	Mauricie-Bois-Francs (04)
10	Chaudière-Appalaches (12)
X11	Bas-St-Laurent (01)
X12	Abitibi-Témiscamingue (08)
13	Saguenay-Lac-St-Jean (02)
14	Nord-du-Québec (10)
X15	Côte-Nord (09)
X16	Gaspésie Îles-de-la-Mad. (11)

(*) Les régions marquées X sont celles qui possèdent une ou plusieurs des 16 MRC limitrophes

Tableau A-8

LES 16 REGIONS DU QUEBEC RANGEES SELON L'IMPORTANCE DES EXPEDITIONS DES MANUFACTURIERS EXPORTATEURS ANNEE 1987, SOURCE BSQ 1991 (CALCULS DE L'AUTEUR)

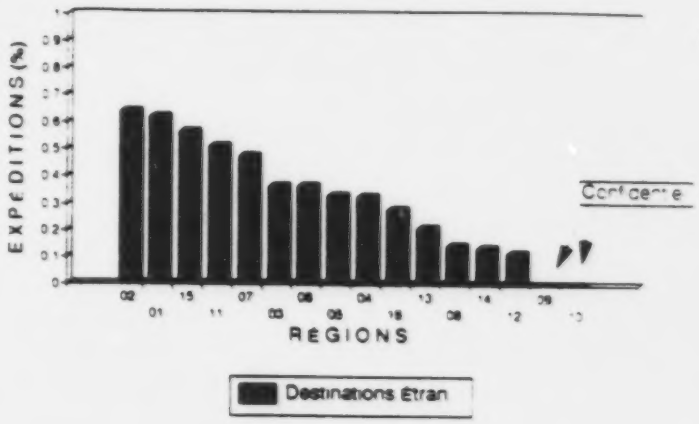
6- RANGEMENT DECROISSANT PAR RAPPORT A LA DESTINATION "ETRANGER"

DESTINATIONS	02	01	15	11	07	03	08	05	04	16	13	06	14	12	09	10
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
CANADA	35,92%	37,66%	43,31%	48,82%	52,48%	63,40%	63,57%	67,04%	67,27%	72,03%	78,92%	85,43%	86,40%	88,33%	C	
QUEBEC	22,91%	28,16%	20,43%	24,26%	22,30%	36,07%	38,06%	33,62%	39,49%	41,78%	47,67%	50,16%	39,25%	67,71%	C	C
PROV ATLANT	0,70%	3,50%	2,97%	C	1,50%	3,06%	0,83%	3,45%	2,78%	3,13%	4,36%	4,46%	6,14%	6,21%	C	0,31%
ONTARIO	11,91%	5,44%	15,14%	C	25,31%	18,33%	24,24%	22,63%	21,77%	21,55%	17,80%	21,46%	31,14%	12,12%	4,63%	C
OUEST	0,40%	0,76%	4,77%	C	3,36%	5,95%	0,42%	7,35%	3,25%	5,56%	9,01%	9,32%	9,87%	2,29%	1,11%	0,14%
ETRANGER	64,08%	62,34%	56,69%	51,18%	47,52%	36,60%	36,43%	32,96%	32,73%	27,97%	21,08%	14,57%	13,60%	11,67%	C	C

(C) Données confidentielles

DESTINATIONS DES EXPÉDITIONS -> ÉTRANGER

Manufacturiers exportateurs Quebec 1987
Source: BSQ, Stat. PME manufact. au Québec, données 1987, édit. 1991



RANG#	RÉGION (*)
1	Saguenay-Lac-St-Jean (02)
X 2	Bas-St-Laurent (01)
X 3	Laurentide (15)
X 4	Gaspésie Îles-de-la-Mad. (11)
X 5	Outaouais (07)
6	Québec (03)
X 7	Abitibi-Témiscamingue (08)
8	Estrie (05)
9	Mauricie-Bois-Francs (04)
X10	Montérégie (16)
11	Laval (13)
12	Montréal (06)
13	Lanaudière (14)
14	Chaudière-Appalaches (12)
X15	Côte-Nord (09)
16	Nord-du-Québec (10)

(*) Les régions marquées X sont celles qui possèdent une ou plusieurs des 16 MRC limitrophes

Annexe B

Les liens de dépendance recensés MRC par MRC (Résultats bruts des entrevues)

Avertissement

Cette annexe présente à l'état brut une synthèse des différentes entrevues effectuées. Aucune interprétation n'est extrapolée ici par l'auteur. Elle ne reprend que les seuls éléments qui s'imposent comme tendance et non les avis isolés mal argumentés.

Afin de «comprimer» certaines informations ou encore pour faciliter la compréhension, un style plus «journalistique» a été volontairement employé.

Naturellement la qualité de l'information peut différer d'une MRC à l'autre; l'accueil n'a pas nécessairement été aussi bon dans une MRC que dans une autre. Mentionnons cependant les éléments factuels suivants :

Au total 297 coups de téléphone ont été donnés. De ceux-ci 231 ont été «informatifs»; ils totalisent exactement 27 heures de conversations intensives menées auprès de 65 personnes résidentes ou attachées aux MRC impliquées au cours du mois de janvier 1992. 13 autres personnes ont été également rejointes en entrevue. L'appel moyen était de 7 minutes, allant de 1 minute à 72 minutes.

Les entrevues ont été menées auprès de responsables administratifs (aménagistes, secrétaires-trésoriers ou préfets de MRC), ou gouvernementaux (députés ou anciens députés), ainsi qu'auprès de divers intervenants impliqués dans le développement régional (Conseils régionaux de développement économique, Société d'aménagement de l'Outaouais, Commission scolaire, MSSS, compagnies forestières, coopératives régionales, etc.)

RÉGION ADMINISTRATIVE :

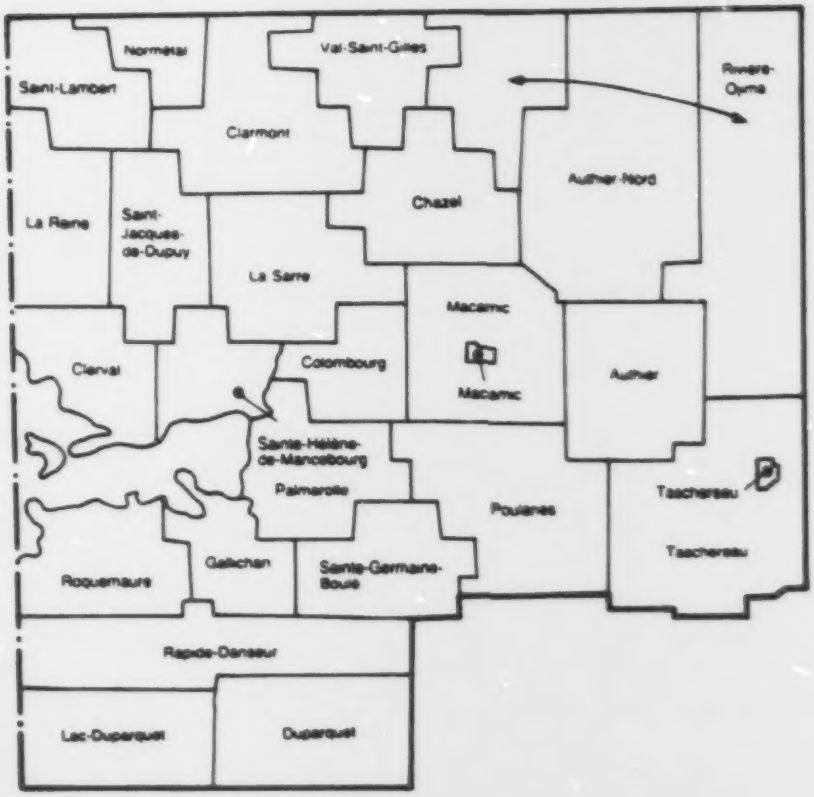
Abitibi – Témiscamingue **08**

Abitibi-Ouest 890 (870)

6, 8e Avenue Est, bureau 105
La Sarre (Québec)
J9Z 1N6
(819) 339-5671

Date d'entrée en vigueur *1982-01-01*
Préfet *Caron Marcel*
Secrétaire-trésorière *Breton Nicole*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
84390	SD	Authier	370	139,72
84735	SD	Authier-Nord	420	289,79
84670	SD	Chazel	430	134,57
84720	CT	Clermont	530	155,89
84325	SD	Clerval	350	101,60
84380	SD	Colombourg	870	77,90
84310	V	Duparquet	630	157,40
84340	SD	Gallichan	520	73,32
84975	NO	Lac-Duparquet	0	132,93
84725	SD	La Reine	500	100,01
84685	V	La Sarre	9 000	418,21
84365	V	Macamic	1 890	3,00
84370	P	Macamic	590	111,05
84740	SD	Normétal	1 210	55,89
84350	SD	Palmarolle	1 550	118,38
84360	SD	Poulaines	860	192,95
84315	SD	Rapide-Danseur	200	185,18
84979	NO	Rivière-Ojima	170	385,80
84320	SD	Roquemaure	530	121,87
84345	SD	Sainte-Germaine-Boulé	1 150	108,46
84330	P	Sainte-Hélène-de-Mancebourg	410	68,29
84700	SD	Saint-Jacques-de-Dupuy	1 160	123,48
84750	P	Saint-Lambert	280	101,76
84400	VL	Taschereau	720	8,08
84410	SD	Taschereau	510	233,12
84730	SD	Val-Saint-Gilles	210	110,54
Total			**25 060**	**3 688,97**



ABITIBI-OUEST 890

Entrevues: 5
Organismes
et sociétés: 4

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La région subit le contre-coup de la récession, mais pas de façon comparable à ce qui se passe ailleurs. Elle vit un problème de fond, celui de l'éloignement et se trouve présentement dans une situation difficile (13,5% de chômage officiel, mais 20% réel).

Au niveau de l'entrepreneurship, c'est un gros point d'interrogation car la population est en déclin continuel; en dix ans elle est passée de 28 000 à 24 000 habitants

LIENS COMMERCIAUX

Ceux-ci se passent dans les deux sens. Au niveau des échanges commerciaux un peu de magasinage, pourcentage faible. Ceux-ci se font avec Timmins, New-liskeard et North-Bay.

Québec-> Ontario: Essence, boissons alcoolisées, linge, etc.
Ontario-> Québec: marché de l'auto et surtout tout ce qui concerne la construction en raison des différences de taxes. l'Ontario est un gros client. Certains commerçants peuvent faire jusqu'à 50% de leur chiffre d'affaires avec l'Ontario.
Le magasinage à Timmins (35 000 hbts) est important (1h30 de déplacement)

LIENS INDUSTRIELS

Les échanges industriels concernent surtout le secteur forestier et celui des mines. Des usines comme Tembec et Normic-Perron (La-Sarre) opèrent en Ontario sur des coupes en bail ou sur leurs propriétés. Il y a sept usines forestières importantes qui sont dans ce cas. Ex. pour Normic-Perron, 130 500 m^3 proviennent de l'Ontario (1 132 000 m^3 sont exploités par 4 usines donc 1/10° environ.

L'Ontario limite les quantités de bois autorisées à sortir de son territoire; ainsi actuellement, une compagnie comme McLaren est pénalisée.

On évoque les nombreuses interrelations économiques qui découlent du bois, camionnage, bûchage...

La région exporte aussi beaucoup vers l'Ontario et ceci jusque vers Toronto (poële à combustion lente, soudure, etc.)

LIENS TRAVAIL

Concernant le secteur minier plusieurs travailleurs vont en Ontario (cuivre,or, zinc), et ceci de façon significative mais difficile à évaluer car le mineur est le plus souvent une personne nomade. Mouvements observables également à partir de Val-Paradis.

LIENS SERVICES

Santé: les hôpitaux et centres de santé de la région sont généralement suffisants; sinon les patients sont dirigés sur Rouyn-Noranda ou Montréal. Il subsiste encore quelques liens autrefois beaucoup plus forts entre la région et les institutions de Kirkland Lake (Ontario).

Éducation: rien à signaler de façon significative aux niveaux primaire et secondaire, seuls les élèves désireux d'étudier dans le contexte anglophone vont en Ontario sur une base volontaire et privée. Rouyn-Noranda, dans la MRC voisine (Sud) est tout à fait suffisant au niveau collégial.

Il faut également souligner l'importance de l'attraction par le gouvernement de l'Ontario qui donne des bourses de 2 000$ aux étudiants collégiaux francophones qui viennent étudier en Ontario. L'Université Laurentienne et North-Bay attirent passablement; cependant l'UQAT est très présente de même que les autres universités québécoises.

AUTRES LIENS

Schéma d'aménagement : le schéma d'aménagement n'est pas impliqué, mais on doit tenir compte de certaines vieilles ententes comme celle à Iroquois-Falls qui donne à la Compagnie papetière Abitibi-Price un droit de régulation sur le lac.

Sports : Beaucoup de liens sportifs pour permettre aux ligues de fonctionner (Bantam et plus grands)

Tourisme : les ontariens viennent souvent dans les municipalités de Duparquet ou de Rapide-Danseur, beaucoup de chalets. Le Lac Abitibi est une zone protégée en haut de Rapide-Danseur, pas de pêche ni de chasse.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

La situation fait tendre souvent les gens sur un repli souverainiste, cependant on désire ardemment que le marché économique actuel soit maintenu.

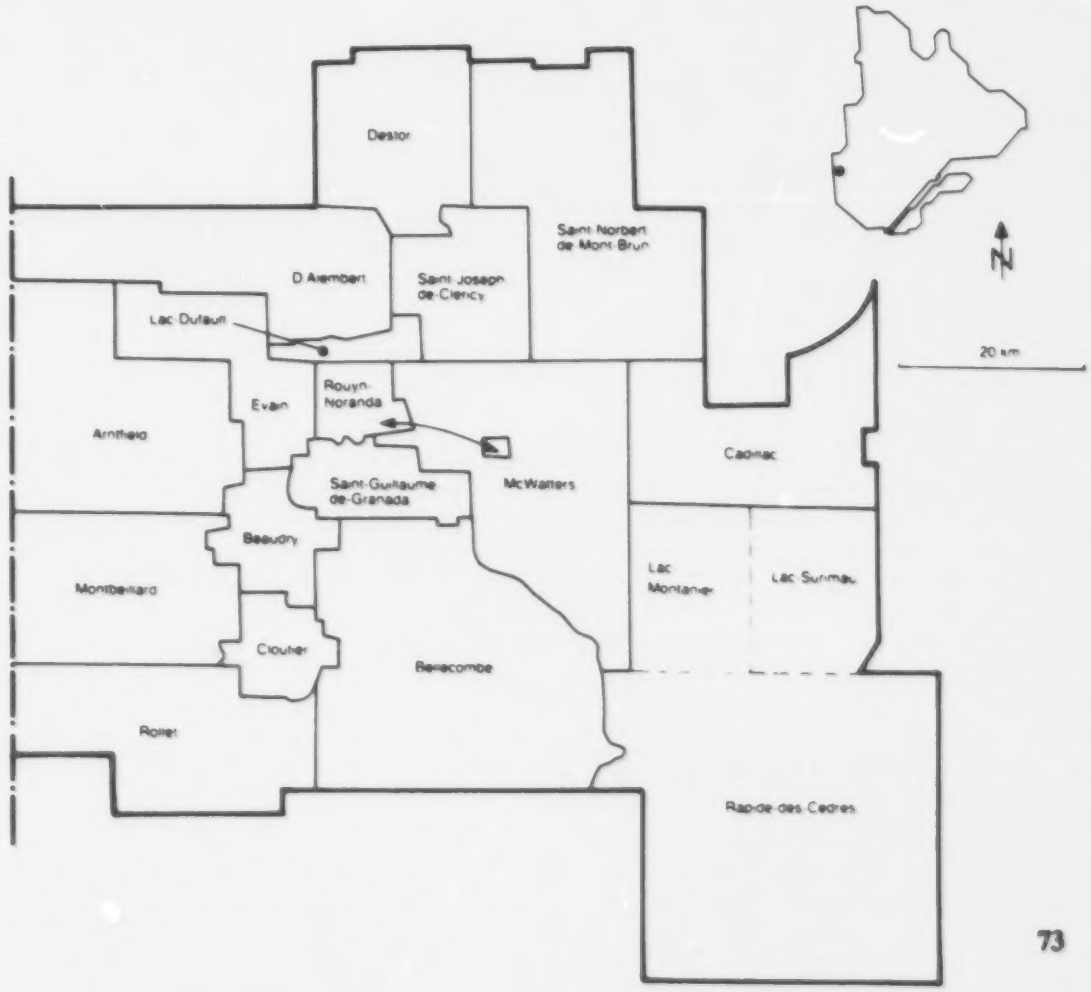
Le réseau ferroviaire et l'accès à Churchill pour les équipements et les échanges avec le reste du Monde pour le lourd ou le semi-lourd (bois) constitue une activité importante et un lien de dépendance non négligeable pour la région qu'il convient de maintenir impérativement.

Rouyn-Noranda 820 (860)

332, rue Perrault Est
Rouyn-Noranda (Québec)
J9X 3C8
(819) 762-6541

Date d'entrée en vigueur	*1981-04-01*
Préfet	*Dickey Paul-Arthur*
Secrétaire-trésorier	*Monfette Pierre*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
83740	SD	Arntfield	430	464,98
83630	SD	Beaudry	1 010	121,21
83580	SD	Bellecombe	710	738,14
84260	V	Cadillac	900	407,44
83610	SD	Clouter	340	104,89
84300	SD	D'Alembert	730	408,59
84305	SD	Destor	450	271,30
83710	SD	Évain	3 350	204,82
84295	SD	Lac-Dufault	600	45,38
84945	NO	Lac-Montanier	31	463,85
84959	NO	Lac-Sunmau	0	160,00
83650	SD	McWatters	1 610	499,86
83620	SD	Montbeillard	510	360,00
83919	NO	Rapide-des-Cèdres	12	1 080,58
83600	SD	Rollet	360	415,20
83700	V	Rouyn-Noranda	27 800	73,90
83670	SD	Saint-Guillaume-de-Granada	2 220	127,89
84290	SD	Saint-Joseph-de-Cléncy	570	193,54
84260	SD	Saint-Norbert-de-Mont-Brun	630	516,39
Total			**42 263**	**6 837,94**



ROUYN-NORANDA 820

Entrevues: 5
Organismes
et sociétés: 4

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Le cas de Rouyn-Noranda est spécifique en ce sens qu'il constitue un pôle de développement et d'attraction régional assez important. Dans ce sens, l'Ontario est attirée pour de nombreux biens et services et l'ensemble des municipalités de la MRC qui sont sur les lignes ontariennes restent fidèles à Rouyn. Cependant l'ensemble de ces échanges ne constitue vraisemblablement pas de gros chiffres.

LIENS COMMERCIAUX

D'un point de vue commercial, la MRC ne magasine pas beaucoup en Ontario sauf peut-être l'essence et quelques produits plus compétitifs en raison du jeu des taxes. Il ne s'agit pas cependant d'un problème évoqué comme majeur.

Le magasinage dans le sens Kirkland Lake -> Rouyn-Noranda est également présent les fins de semaines, les deux centres sont à environ 1h30 l'un de l'autre.

LIENS INDUSTRIELS

Les Québécois ouvrent parfois des succursales de leurs magasins à Timmins ou North-Bay, ex. d'une grosse quincaillerie de Rouyn. Des études récentes viennent d'être complétées mais ne sont pas encore divulguées.

Au niveau industriel et manufacturier, mines et forêts, l'économie de la MRC est interconnectée et «maillée» de façon importante avec celle de l'Ontario voisine. Par exemple, Noranda fabrique l'acide qui va autant à North-Bay qu'à Toronto. Des liens importants sont solidement installés.

LIENS TRAVAIL

Au niveau de la main d'oeuvre, quelques travailleurs vont vers les mines ontariennes (pas très important). Peu de travailleurs migrants dans l'ensemble.

LIENS SERVICES

Santé: certains médecins réfèrent à Kirkland lake après entente avec la RAMQ pour certaines interventions pour lesquelles la file d'attente serait trop longue à Rouyn-Noranda. Idem pour certains services spécialisés.

Éducation: migrations vers l'ontario seulement par choix individuel; de nombreux bilingues et anglophones de Noranda vont vers l'Ontario par choix sans qu'il n'y ait pour autant de quelconques ententes.

Santé: aucune dépendance significative, sauf exception, Montréal sera le deuxième choix après le local.

AUTRES LIENS

Schéma d'aménagement: malheureusement rien de commun, cependant il y aurait des choses à faire puisque sur le plan touristique, par exemple, il y a des montagnes et des plans d'eau communs. L'Office du tourisme de Kirkland lake, dynamique et sans doute mieux financé, à déjà approché la MRC pour de tels projets.

Tourisme: Arntfield au Nord de la MRC constitue aussi un centre de villégiature (chalets) pour bons nombre d'ontariens.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Une souveraineté ne devrait pas se faire sans association. On cite beaucoup de cas où des Québécois et des Ontariens sont associés en affaires et qui semblent au dessus de ces débats qu'ils considèrent davantage comme des débats d'intellectuels.

Témiscamingue 810 (850)

21, rue Notre-Dame-de-Lourdes
Case postale 548
Ville-Marie (Québec)
J0Z 3W0
(819) 629-2829

Date d'entrée en vigueur	*1981-04-15*
Préfet	*Lafrenière Ronald*
Secrétaire-trésorier	*Clermont Denis*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
83480	VL	Angliers	350	378,20
83310	SD	Béarn	1 070	586,48
83440	V	Belleterre	430	806,33
83330	SD	Duhamel-Ouest	620	127,61
83410	SD	Fugèreville	410	163,79
83520	CT	Guérin	300	203,10
83250	SD	Kipawa	450	47,20
83450	SD	Laforce	480	612,65
83420	CU	Latulipe-et-Gaboury	400	298,36
83390	P	Laverlochère	890	107,01
83350	VL	Lorrainville	1 190	3,85
83460	SD	Moffet	230	431,48
83530	CT	Nédélec	510	114,04
83380	P	Notre-Dame-de-Lourdes-de-Lorrainville	340	81,27
83500	SD	Notre-Dame-du-Nord	1 310	103,60
83580	SD	Rémigny	410	985,03
83910	NO	Rivière-Kipawa	103	12 766,38
83980	NO	Rouyn	54	255,86
83360	P	Saint-Bruno-de-Guigues	1 120	188,99
83300	P	Saint-Édouard-de-Fabre	770	216,18
83490	SD	Saint-Eugène-de-Guigues	450	113,02
83220	V	Témiscaming	2 730	861,77
83320	V	Ville-Marie	2 700	13,59
Total			**17 317**	**19 245,77**

TÉMISCAMINGUE 810

Entrevues: 11
Organismes
et sociétés: 7

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Le Témiscamingue constitue véritablement la Porte d'entrée du Nord pour l'Ontario (la CIP a grandement favorisé cet état de fait). C'est une zone de transit important. Des Hauts représentants de la MRC ont déjà fait savoir que le problème de la souveraineté n'était qu'une «question secondaire» par rapport à l'avenir de la région. Les entrevues révèlent cependant sans équivoque qu'il s'agit là d'une région dont la socio-économie est nettement reliée à l'Ontario voisine.

LIENS COMMERCIAUX

Une circulation des résidents s'effectue de part et d'autre de la frontière Ontario-Québec. Des échanges commerciaux sont relativement nombreux. Beaucoup de citoyens magasinent «hors frontières» et assistent aux événements touristiques. Toutefois, les gens de la MRC ont plus de liens avec Rouyn-Noranda.

Ceci étant dit, les gens du Secteur Nord de la MRC ont plus tendance a fréquenter le côté ontarien. Cela est particulièrement vrai pour les amérindiens.

La dépendance commerciale dans le sens Québec -> Ontario semble beaucoup plus forte. À titre d'exemple on observe qu'au Témiscamingue il n'y a ni distributeur General Motors, ni magasin Canadian Tire.

Cette région frontalière manque d'infrastructure commerciale. On cite le cas d'une entreprise qui possède 175 travailleurs ontariens qui dépensent en Ontario près de 6 millions.

La ville de North-Bay (50 000 hbts) constitue un pôle d'attraction important pour la région.

Les petits villages ontariens viennent commercer au Québec mais pour des produits dépanneurs seulement.

En fait le lieux d'attraction principal est New Liskeard (10 000 hbts), centre commercial important pour l'ensemble du Témiscamingue.

Il a été estimé que des échanges vers l'Ontario d'une valeur de 30 millions de dollars s'effectuaient chaque année.

LIENS INDUSTRIELS

Un plan d'action est présentement en cours pour développer les bases économiques, définir un plan d'action pour mettre en valeur les forces et réduire les fuites vers l'Ontario.

Exemple de Tembec (plusieurs usines, 800 employés) qui est obligé de louer des motels à North-Bay pour certains cadres itinérants ou autres visiteurs.

L'industrie forestière du secteur sud de la MRC (Témiscaming) emploie directement plus de 600 personnes dont une grande partie vivent directement en Ontario.

LIENS TRAVAIL

Peu de migrations au niveau du travail à part les mines les forêts et un peu le commerce.

LIENS SERVICES

Scolaire :
1. Services spécialisés : La ville de Témiscaming est isolée du reste du territoire de la CS. Située au Sud à 90 km de Ville-Marie et 120 km de Notre-Dame du Nord, les élèves en difficultés d'adaptation et d'apprentissage préfèrent fréquenter les élèves de North-Bay (65km). Pour les élèves anglophones, c'est la seule porte d'accès à des services appropriés à leur situation.

2. Recrutement : Pour le secteur anglophone, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick procurent la majorité des nouvelles recrues. Les ententes bilatérales sont importantes: Transfert de fonds de pension; reconnaissance de la qualification légale. Ces provinces fournissent également des personnes pour enseigner l'anglais langue seconde au secteur francophone.

Pas de problème avec le primaire et le secondaire. Il y a cependant une entente de principe avec le Nipissing Board of Éducation de North-Bay pour donner des cours non disponibles. On cite également le cas d'une école louée par le Témiscamingue en Ontario mais avec du personnel québécois. Le collégial peut aller autant sur Rouyn, North-Bay, Montréal et Trois-Rivières.

Santé : Un super CLSC à Témiscaming permet d'agir comme centre de santé et mini CHCD incluant dix lits pour longue durée. Il y a également un pavillon pour dépendance légère. Donc dépendance vis-à-vis de l'Ontario faible en ce qui concerne les soins de santé. Maintien à domicile très bien développé, personnes âgées prises en charge. il n'y a pas cependant de services spécialisés. Les médecins des internes bilingues de McGill

pour la plupart travaillent avec les médecins de North-Bay à North-Bay et aussi de concert avec certains spécialistes qui montent de Toronto. Les accouchements se font à Ville-Marie, sinon il y a aussi une unité d'urgence à Témiscaming (notamment pour les accouchements).

Il faut cependant ajouter que les résidents de notre-Dame du Nord, et particulièrement les amérindiens, fréquentent l'établissement hospitalier de la province voisine.

AUTRES LIENS

Schéma d'aménagement : cas spécifique e tout à fait particulier du projet commun de désenclavement du Lac Témiscaming (principalement pour la plaisance); ce projet implique les municipalités de Mattawa, Rapides-des-Joachims et New-Liskeard.

Tourisme : toute cette région est occupées environ par 300 chalets dont 130 sont propriétés et habités par des ontariens.

Sport : Le hockey est très développé avec les voisins ontariens.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Les gens de la régions se sentent peu compétitifs et désarmés face à l'Ontario voisine. Cependant ils en retirent de nombreux avantages.

Couper les liens avec l'Ontario, sans préparation aucune ne ferait qu'accroître notre niveau de pauvreté: accroissement des coûts d'approvisionnement, accroissement des coûts de services ou diminution de ceux-ci. Une période d'adaptation très difficile suivrait. C'est vraiment l'hypothèse du pire.

RÉGION ADMINISTRATIVE :

Outaouais **07**

Avertissement concernant la région de l'Outaouais

La région 07 est divisée en 4 grands secteurs: la MRC La Vallée-de-la-Gatineau laquelle n'a aucune limite commune avec l'Ontario, les deux MRC Pontiac et Papineau limitrophes de l'Ontario et qui concernent naturellement cette étude. Et enfin la Communauté régionale de l'Outaouais située entre les deux MRC précédentes et qui est également limitrophe de l'Ontario mais qui en raison de l'ampleur et des spécificités des liens n'entre pas dans le cas de ce travail.

Les renseignements obtenus sont de deux ordres. Il y a ceux qui émanent directement des deux MRC concernées et ceux obtenus à partir de la Société d'Aménagement de l'Outaouais (SAO). Cette SAO en place depuis une vingtaine d'années regroupe 10 commissaires industriels et remplace les traditionnels Conseils régionaux de développement économique (projet pilote).

Dans l'ensemble la SAO estime que près du quart de l'économie des deux MRC de Pontiac et Papineau est concernée de près ou de loin par la province voisine. Ces liens constituent donc un trait important de la socio-économie de cette région prise dans son ensemble, surtout si l'on prenait en considération la Communauté régionale de l'Outaouais

Pontiac 740 (840)

Routes 148 et 301
Case postale 460
Campbell's Bay (Québec)
J0X 1K0
(819) 648-5689

Date d'entrée en vigueur — *1983-01-01*
Préfet — *Ladouceur Robert*
Secrétaire-trésorier — *Gagnière André*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
80410	CU	Alleyn-et-Cawood	180	346,64
80150	CT	Bristol	1 120	224,08
80250	VL	Bryson	770	3,10
80260	VL	Campbell's Bay	880	3,08
80350	VL	Chapeau	410	6,42
80520	CT	Chichester	480	225,71
80200	CT	Clarendon	1 470	327,27
80470	VL	Fort-Coulonge	1 640	3,44
80300	CT	Grand-Calumet	850	130,61
80918	NO	Lac-Nilgaut	14	9 840,00
80450	CU	Leslie-Clapham-et-Huddersfield	1 010	496,21
80370	CT	L'Isle-aux-Allumettes	560	87,04
80330	CT	L'Isle-aux-Allumettes-Partie-Est	470	96,73
80280	CT	Litchfield	520	178,96
80480	CU	Mansfield-et-Pontefract	1 980	420,79
80240	VL	Portage-du-Fort	330	4,24
80580	SD	Rapides-des-Joachims	180	248,92
80180	VL	Shawville	1 640	5,25
80540	CU	Sheen-Esher-Aberdeen-et-Malakoff	110	571,01
80220	CT	Thorne	420	177,33
80500	CU	Waltham-et-Bryson	490	451,43
Total			**15 524**	**13 848,26**

PONTIAC 740

Entrevues: 2
Organismes
et sociétés: 2

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

En général la MRC est «polarisée» par le Haut-Pontiac. Il faut garder à l'esprit que cette région n'est qu'à une heure et demie en moyenne de la région de Gatineau.

LIENS COMMERCIAUX

Les petits centres urbains de Shawville, Cambell's Bay et de Fort Coulonge et qui regroupent la plus grande partie de la population de la MRC effectuent environ 20% de leurs achats dans les plus grands centres ontariens de Pembroke ou de Renfrew; ceci représente des fuites d'environ 7 à 8 millions de dollars.

Grand-Calumet et la région avoisinante est très attirée par Pembroke (35 000) et aussi par Renfrew et Arnprior. Il y a des échanges importants d'autant plus que près de 50% de la population est anglophone.

Il semble qu'il n'y ait pas d'études précises permettant de donner un ordre de grandeur à ces échanges.

Il y a aussi une attirance et une dépendance naturelle avec le Sud, notamment Gatineau située à moins d'une heure et demie.

LIENS INDUSTRIELS

Des quantités importantes de matières premières sont acheminées à chaque année sur le territoire de la MRC et en provenance de l'Est ontarien. À titre d'exemple, on cite l'usine de pâte et papier de Portage du fort en face de Renfrew.

Dans le sens Québec -> Ontario un centre important de sciage importe du Québec la plus grande partie de son pin blanc.

LIENS TRAVAIL

Observations négligeables à part quelques travailleurs forestiers dans la région de l'Île du Grand-Calumet.

LIENS SERVICES

Scolaire: les commissions scolaires desservent sans problème l'ensemble de la MRC. Un certain nombre d'élèves choisissent d'eux même, à titre privé d'aller étudier en Ontario pour des raisons de langue première.

Santé: L'hôpital de Pembroke est utilisé par la population pour contrer la file d'attente ou pour les cas spécifiques. Des ententes sont prises à cet effet. Mais à ce chapitre, la dépendance est davantage orientée vers Gatineau-Hull et Montréal.

AUTRES LIENS

Schéma d'aménagement: sans lien avec la province voisine.

L'accès à la dernière municipalité, Rapides-des-Joachims au Nord-Ouest, ne peut se faire que par l'Ontario.

Tourisme: On dénombre environ 15 000 chalets et résidences secondaires sur le territoire de la MRC. De ce nombre, 20 % sont la propriété d'ontariens.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

En cas de séparation, on peut envisager un exil assez important vers l'Ontario, surtout si une barrière physique est imposée. En effet on doit se souvenir que près de 50% de la population de la MRC Pontiac est anglophone et qu'il subsiste encore des opportunités d'emplois dans certains secteurs de l'économie de l'Est de l'Ontario.

Papineau 710 (800)

296, rue Viger
Case postale 278
Papineauville (Québec)
J0V 1R0
(819) 427-6243

Date d'entrée en vigueur *1983-01-01*
Préfet *Laframboise Mario*
Secrétaire-trésorier *Servant Hugues*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
75780	SD	Bowman	480	166,99
75530	VL	Chénéville	670	11,28
75700	SD	Duhamel	380	243,45
75110	SD	Fassett	480	13,98
75600	NO	Lac-des-Écorces	0	355,62
75680	SD	Lac-des-Plages	380	121,72
75540	SD	Lac-Simon	530	96,83
75320	CT	Lochaber	505	63,50
75340	CT	Lochaber-Partie-Ouest	540	61,22
75380	SD	Mayo	370	72,67
75120	VL	Montebello	1 050	7,96
75520	SD	Montpellier	740	107,46
75470	CU	Mulgrave-et-Derry	250	297,74
75580	SD	Namur	500	61,07
75150	P	Notre-Dame-de-Bon-Secours-Partie-Nord	350	265,75
75170	P	Notre-Dame-de-la-Paix	750	105,90
75240	VL	Papineauville	1 640	6,75
75280	SD	Plaisance	980	34,29
75580	CT	Ponsonby	230	142,42
75480	VL	Ripon	630	4,09
75500	CT	Ripon	710	128,62
75200	VL	Saint-André-Avellin	1 540	2,77
75220	P	Saint-André-Avellin	1 480	135,84
75260	P	Sainte-Angélique	730	50,09
75360	SD	Saint-Sixte	420	83,44
75570	CU	Suffolk-et-Addington	520	84,77
75300	V	Thurso	2 665	5,44
75750	SD	Val-des-Bois	800	224,34
75550	SD	Vinoy	120	53,94
Total			**20 240**	**3 098,93**

PAPINEAU 710

Entrevues: 6
Organismes
et sociétés: 6

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La MRC de Papineau possède un grand territoire regroupant deux régions, La Lièvre et la Petite-Nation, lesquelles possèdent chacune des spécificités distinctes au niveau des interactions provinciales.

LIENS COMMERCIAUX

La ville de Hawkesbury représente, pour les résidents de l'Est de la MRC (Petite-Nation), un lieu d'achat privilégié et important puisque celle-ci est située à environ 30 minutes de certaines municipalités de l'Est de la MRC. Ce pôle commercial, aussi important soit-il, tend cependant à diminuer depuis l'explosion commerciale des villes de Gatineau et de Hull.

On estime ces fuites à plusieurs millions de dollars par années. Pour la Petite-Nation ces fuites sont évaluées à 5% des achats totaux; il s'agit surtout de produits en rapport avec des achats dispendieux tels que l'automobile ou les produits connexes (2 à 3 millions de dollars pour ce seul secteur).

L'est de la ville d'Ottawa s'est beaucoup développé et on y retrouve quelques centres d'achats importants et intéressants pour le québécois de la MRC de Papineau qui n'a qu'à utiliser le traversier de Masson ou Thurso pour y être à moins de 30 minutes.

Le centre-ville d'Ottawa s'approprie aussi une bonne proportion des achats de la population de Papineau surtout en ce qui regarde les commerces et services spécifiques aux grands centres.

Les taxes, moins élevées en Ontario, jouent évidemment un rôle de premier plan dans cet état de fait; d'autant plus qu'il y a la possibilité de se faire rembourser les taxes ontariennes payées. On ne note aucun achat des Ontariens sur le territoire de la MRC de Papineau.

LIENS INDUSTRIELS

Quelques liens industriels sont établis depuis longtemps dans les deux sens. On cite par exemple la région de la Petite-Nation qui importe (mais de moins en moins) du bois de

pulpe directement de l'Ontario. On cite aussi l'exemple de la scierie Brunet à Fassett qui importe du bois d'oeuvre de l'Est ontarien.

LIENS TRAVAIL

La MRC Papineau repose sur les secteurs d'activités des industries primaires et manufacturières ainsi que sur les commerces et services. En 1986, 7,5% des travailleurs oeuvraient dans le secteur de l'administration publique. Par extrapolation (en excluant le palier municipal et provincial), on peut prétendre que le pourcentage des travailleurs oeuvrant dans le secteur de l'administration publique fédérale gravite autour de 1% à 2% de la main-d'oeuvre totale. 3 à 5% du total de la population active trouve son emploi en Ontario.

Du côté de Hawkesbury, on observe quelques migrations alternantes pour le travail dans les secteurs manufacturiers comme le textile; mais par la force des choses (chute de ces secteurs), le nombre de travailleurs québécois impliqués diminue à chaque année.

À l'inverse, le nombre d'Ontariens travaillant sur le territoire de la MRC Papineau est négligeable.

LIENS SERVICES

Santé : Depuis l'ouverture d'un hôpital à Gatineau, les hôpitaux d'Ottawa sont beaucoup moins utilisés qu'auparavant par les résidents de la MRC. On ne les utilise à l'heure actuelle que pour les services spécialisés non offerts dans les hôpitaux de Buckingham, Gatineau et Hull.

À noter enfin qu'une faible partie de la population de l'Est de la MRC utilise l'hôpital de Hawkesbury.

Scolaire : Rien de significatif si ce n'est cette possibilité d'étudier en anglais en Ontario et que plusieurs enfants exploitent.

AUTRES LIENS

Schéma d'aménagement : Aucun projet de développement connu n'est actuellement en cours de réalisation ou en projet.

Tourisme : La MRC de Papineau compte un important volet villégiature, d'une part pour la région de Montréal et d'autre part pour la région Ottawa-Hull. Ainsi advenant une «non-association», plusieurs Ontariens pourraient reconsidérer l'opportunité de leur résidence secondaire sur le territoire. Par extrapolation, il est estimé que des quelque 15 000 chalets et résidences secondaires situés sur le territoire de la MRC Papineau (entre autre près du Lac Simon et de Duhamel), 13% sont de propriété

ontarienne. On estime que les retombées totales pour la MRC dans ce secteur sont de l'ordre de 20 millions de dollars.

Un flux important des touristes enregistrés provient de l'Ontario. La MRC s'appuie nécessairement sur ce bassin de population pour assurer le développement de ce secteur de l'économie.

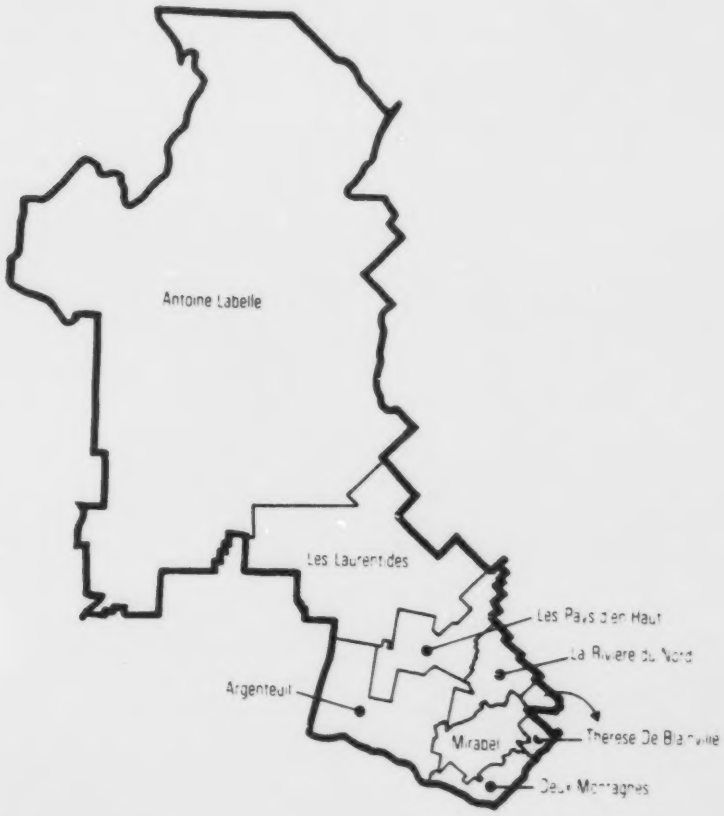
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Une non-association est à proscrire en raison de la nature des liens en place. Le tourisme est une activité très volatile, le consommateur ontarien peut choisir beaucoup d'autres endroits que cette MRC ou le Québec. Une barrière aux échanges commerciaux favoriserait la contrebande et, à court terme pénaliserait les consommateurs de la MRC.

Une non-association pourrait amener un départ de 10 à 20% des ménages anglophones (évaluation fondée sur la base des observations faites depuis les élections de novembre 1976).

RÉGION ADMINISTRATIVE :

Laurentides **15**



Argenteuil 686 (760)

430, rue Grâce
Case postale 188
Lachute (Québec)
J8H 3X3
(514) 562-2474

Date d'entrée en vigueur *1983-01-01*
Préfet *Saint-Onge Flonan*
Secrétaire-trésorier *Paré Yves*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
74270	VL	Brownsburg	2 710	7,12
74330	VL	Calumet	700	5,54
74150	VL	Carillon	150	6,83
74300	CT	Chatham	3 950	242,19
74540	CT	Gore	840	93,86
74320	VL	Grenville	1 420	3,18
74380	CT	Grenville	1 970	316,13
74410	CT	Harrington	730	243,87
74230	V	Lachute	12 100	100,20
74580	SD	Mille-Isles	820	59,98
74190	P	Saint-André-d'Argenteuil	1 160	80,72
74110	VL	Saint-André-Est	1 460	10,90
74500	CT	Wentworth	320	88,99
Total			**28 330**	**1 259,51**

ARGENTEUIL 686

Entrevues: 3
Organismes
et sociétés: 2

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La MRC Argenteuil bien que située entre les deux grands centres de Montréal et de Hull-Ottawa est une région relativement enclavée en raison de l'absence d'autoroute la reliant à l'un ou à l'autre de ces deux centres, plus spécifiquement à Montréal. D'autre part, le fait que la ville d'Hawkesbury soit francophone à 85% (le Conseil Municipal se tient la plupart du temps en français) favorise les échanges entre cette dernière et la ville de Lachute de taille comparable (environ 10 000hbts, 70 km de distance).

Il est clair que ce problème de l'autoroute qui viendrait doubler la 148 et la 158 est actuellement au coeur de tous les débats d'importance qui se tiennent dans la MRC.

LIENS COMMERCIAUX

Il existe une étroite collaboration au niveau des échanges commerciaux entre Lachute et Hawkesbury. Le fameux encan du mardi a permis d'accroître encore davantage ces échanges.

On cite le cas particulier du petit village de Grenville qui dépend très fortement de Hawkesbury, les maisons y sont moins chères et on assiste à un véritable petit boom résidentiel.

LIENS INDUSTRIELS

Observations peu significatives si l'on excepte quelques échanges entre les deux cités de Lachute et Hawkesbury. On ne mentionne aucune industrie forte en interdépendance entre les deux provinces

LIENS TRAVAIL

Observations peu significatives à part quelques exceptions.

LIENS SERVICES

Santé : les deux villes ont toutes deux de bons hôpitaux, cependant, celui de Hawkesbury (hôpital privé) possède une meilleure réputation. On y a constaté un exode assez fort des médecins québécois. La file d'attente y est moins grande et l'accueil y est plus

chaleureux. Naturellement la RAMQ est vigilante sur toute entente de services particulière.

Scolaire : liens négligeables sauf pour les enfants désirant apprendre dans la langue anglaise (fréquence observée très faible).

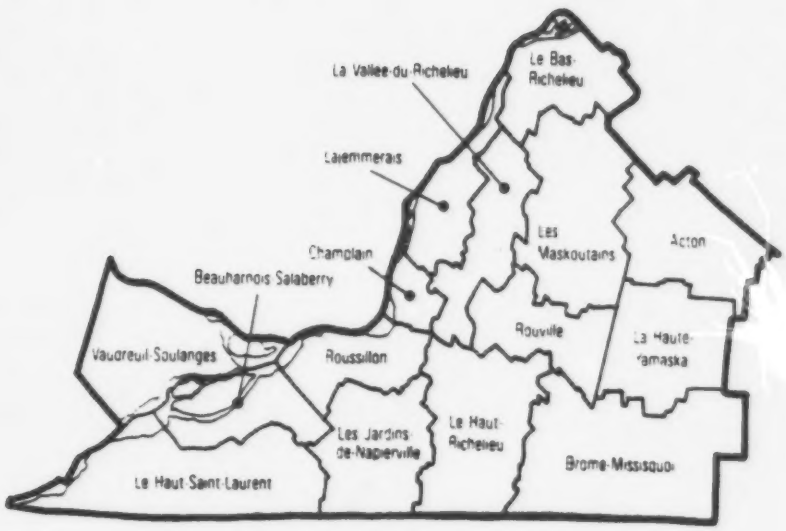
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Hawkesbury se développe plus vite que Lachute, au point que Lachute est une municipalité désignée défavorisée par son vieillissement et son taux de chômage. Son enclavement relatif par rapport aux grands centres du Québec doublé de l'aspect francophone de Hawkesbury accentue l'orientation «ontarienne» de cette MRC qui plus que bien d'autres souhaite le maintien des libres marchés advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

De plus à l'heure actuelle et depuis une dizaine d'années, on observe un exode important des anglophones vers l'Ontario.

RÉGION ADMINISTRATIVE :

Montérégie **16**

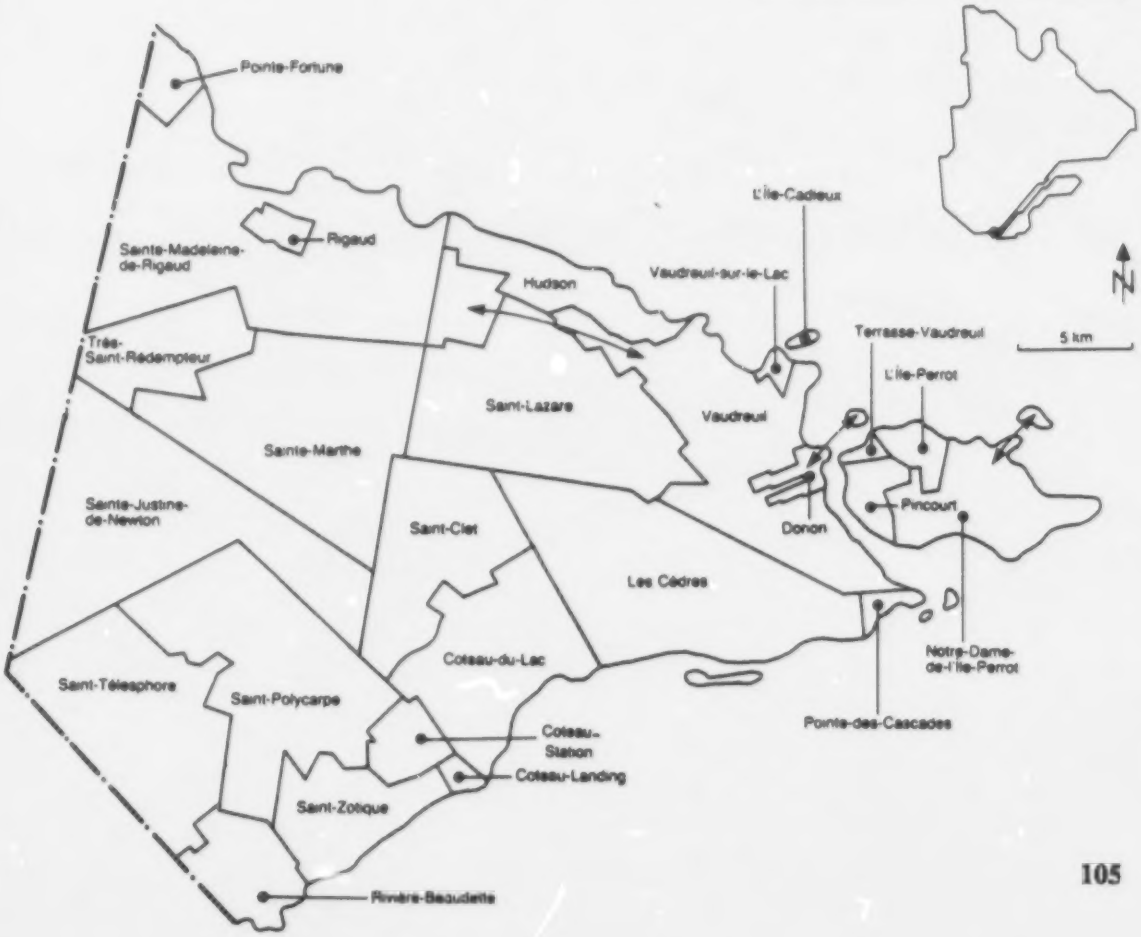


Vaudreuil-Soulanges 628 (710)

420, boulevard Roche, bureau 200
Vaudreuil (Québec)
J7V 2N1
(514) 455-5753

Date d'entrée en vigueur *1982-04-14*
Préfet *Sabourin Claude*
Secrétaire-trésorier *Boisvert André B.*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
71300	SD	Coteau-du-Lac	3 790	46,57
71420	VL	Coteau-Landing	1 570	1,83
71370	VL	Coteau-Station	1 070	10,28
72230	V	Dorion	5 800	3,70
72360	V	Hudson	4 940	21,62
71200	SD	Les Cèdres	3 560	78,31
72310	V	L'Île-Cadieux	140	0,62
72150	V	L'Île-Perrot	7 700	4,86
72130	P	Notre-Dame-de-l'Île-Perrot	5 600	28,14
72180	V	Pincourt	10 200	8,36
71120	VL	Pointe-des-Cascades	630	2,66
72780	VL	Pointe-Fortune	440	9,09
72680	V	Rigaud	2 600	4,04
71550	SD	Rivière-Beaudette	1 100	19,62
71350	SD	Saint-Clet	1 230	38,61
72460	P	Sainte-Justine-de-Newton	890	84,14
72720	P	Sainte-Madeleine-de-Rigaud	3 250	93,11
72510	SD	Sainte-Marthe	1 120	80,23
72400	P	Saint-Lazare	7 300	67,59
71740	SD	Saint-Polycarpe	1 610	70,80
71780	P	Saint-Télesphore	780	59,62
71470	VL	Saint-Zotique	2 290	24,24
72210	SD	Terrasse-Vaudreuil	1 750	1,08
72580	P	Très-Saint-Rédempteur	550	25,40
72260	V	Vaudreuil	9 000	69,46
72300	VL	Vaudreuil-sur-le-Lac	790	1,73
Total			**79 700**	**855,73**



VAUDREUIL-SOULANGES 628

Entrevues: 4
Organismes
et sociétés: 4

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

À l'inverse de la MRC d'Argenteuil, celle de Vaudreuil-Soulanges est presqu'exclusivement tournée vers l'île de Montréal. Et ce, d'autant plus que les zones économiques et résidentielles principales sont situées à la limite du West-Island (Île Perrot).

LIENS COMMERCIAUX

Très peu de liens directs avec l'Ontario sont observables. La MRC est bordées par deux autoroutes qui en très peu de temps conduisent au centre-ville de Montréal. Une nuance a été évoquée pour la proximité (relative) de Rigaud et de Hawkesbury. Mais là encore, le train permet un accès direct de Rigaud au centre-ville de Montréal.

LIENS INDUSTRIELS

Mêmes remarques que pour les liens commerciaux. Si l'on excepte les zones rurales de l'Ouest de la MRC (Saint-Zotique, Ste-Justine-de-Newton, St-Clet), seul Vaudreuil et Dorion possèdent quelques industries. Celles-ci sont en relation directe avec le tissu industriel montréalais et l'absence de centre ontarien important renforce cette tendance.

L'attirance naturelle est en premier lieu Montréal puis Valleyfield puis enfin les USA. Quand on parle de l'Ontario on emprunte le langage des météorologues pour parler de «trace» c'est à dire de présence effective mais en quantité négligeable

LIENS TRAVAIL

Pas d'observations significatives. Les travailleurs alternants sont d'abord attirés par Montréal puis ensuite par Valleyfield.

LIENS SERVICES

Santé: Pas d'observations significatives.

Scolaire: Pas d'observations significatives si ce n'est l'école des douanes qui attire des élèves de partout au Canada.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Aucune réflexion d'inquiétude concernant la spécificité limitrophe de la MRC n'a été évoquée. Définitivement les liens socio-économiques sont québécois et non ontariens.

Le Haut-Saint-Laurent 620 (690)

23, rue King
Case postale 1600
Huntingdon (Québec)
J0S 1H0
(514) 264-5411

Date d'entrée en vigueur *1982-01-01*
Préfet *Patenaude Paul-Maunce*
Secrétaire-trésorier *Landreville François*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
68720	CT	Dundee	380	72,46
68420	CT	Elgin	460	69,38
68300	SD	Franklin	1 700	112,19
68540	CT	Godmanchester	1 690	138,77
68240	CT	Havelock	850	87,98
68360	CT	Hinchinbrook	2 430	148,95
69660	VL	Howick	630	0,89
68480	V	Huntingdon	2 990	2,58
69740	VL	Ormstown	1 680	1,89
68660	P	Saint-Anicet	2 280	136,25
69180	VL	Saint-Chrysostome	890	0,50
68600	P	Sainte-Barbe	1 310	39,78
69240	P	Saint-Jean-Chrysostome	1 620	99,04
69780	P	Saint-Malachie-d'Ormstown	2 100	140,50
69720	P	Très-Saint-Sacrement	1 400	97,30
Total			**22 410**	**1 148,48**

LE HAUT-SAINT-LAURENT 620

Entrevues: 5
Organismes
et sociétés: 4

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Il va sans dire que le voisin important est constitué par les États-Unis et non par l'Ontario. Toute la frontière Sud est constituée par les États-Unis. Il y a d'ailleurs une recherche de protection grâce à des associations de commerçants.

D'une façon générale, il s'agit d'une région relativement déshéritée par rapport au reste de la MRC Pas d'organismes de développement si ce n'est le Conseil Régional de la Montérégie (grande échelle). Les statistiques décrivent mal la réalité; le revenu moyen dans cette MRC n'a pas de signification, seuls les deux extrêmes (riches et pauvres) sont présents, les riches vers le Lac St-François et les pauvres avec parfois de maisons en terre battue près de Dundee, Elgin ou Havelock.

90% du territoire est agricole, 30% de la M.O. est agricole. Les seuls échanges se font surtout avec Cornwall.

On assiste aussi à un exode de la classe moyenne vers Valleyfield ou Chateauguay. Seuls l'agriculture et le textile sont encore intéressants dans cette MRC.

LIENS COMMERCIAUX

Un certains nombre d'achats peuvent s'effectuer au besoin dans la région de Cornwall. Cependant les véritables fuites sont orientées vers l'État de New-York (Hogansburg en face Cornwall, Malone et Plattsburgh).

LIENS INDUSTRIELS

Observations négligeables.

LIENS TRAVAIL

Il est estimé que moins de 3% de la main d'oeuvre de la région travaille en Ontario. Quelques ouvriers de la construction et de services, et plus majoritairement des employés de la Domtar à Cornwall et dans le textile à Cornwall. Quelques uns vont également travailler au niveau des services de santé et des services sociaux en Ontario.

Dans la plupart des cas, il s'agit de personnes unilingues anglaises.

De façon générale, les gens qui vont travailler en Ontario, déménagent après un certain temps dans cette province lorsque leur emploi est assuré.

LIENS SERVICES

Santé: Quelques cas spécifiques peuvent être transférés sur les hôpitaux de la région de Cornwall. Mais plus généralement les transferts et admissions se font à Valleyfield ou Montréal.

Scolaire: On estime à moins de 5% les étudiants québécois qui étudient en Ontario. Principalement au collège St-Laurent à Cornwall et dans les institutions (collèges et universités à Ottawa).

AUTRES LIENS

Schéma d'aménagement: Le schéma d'aménagement est «maison», il n'y a pratiquement pas d'échange au niveau du fleuve. Il s'agit véritablement de la partie pauvre de la Montérégie.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Politiquement, le Parti «Equality» est très présent dans le milieu anglophone de la région et il n'est pas exclu qu'il y ait des propositions pour qu'une partie du territoire soit incluse dans le corridor «Canton de l'Est - Ontario».

RÉGION ADMINISTRATIVE :

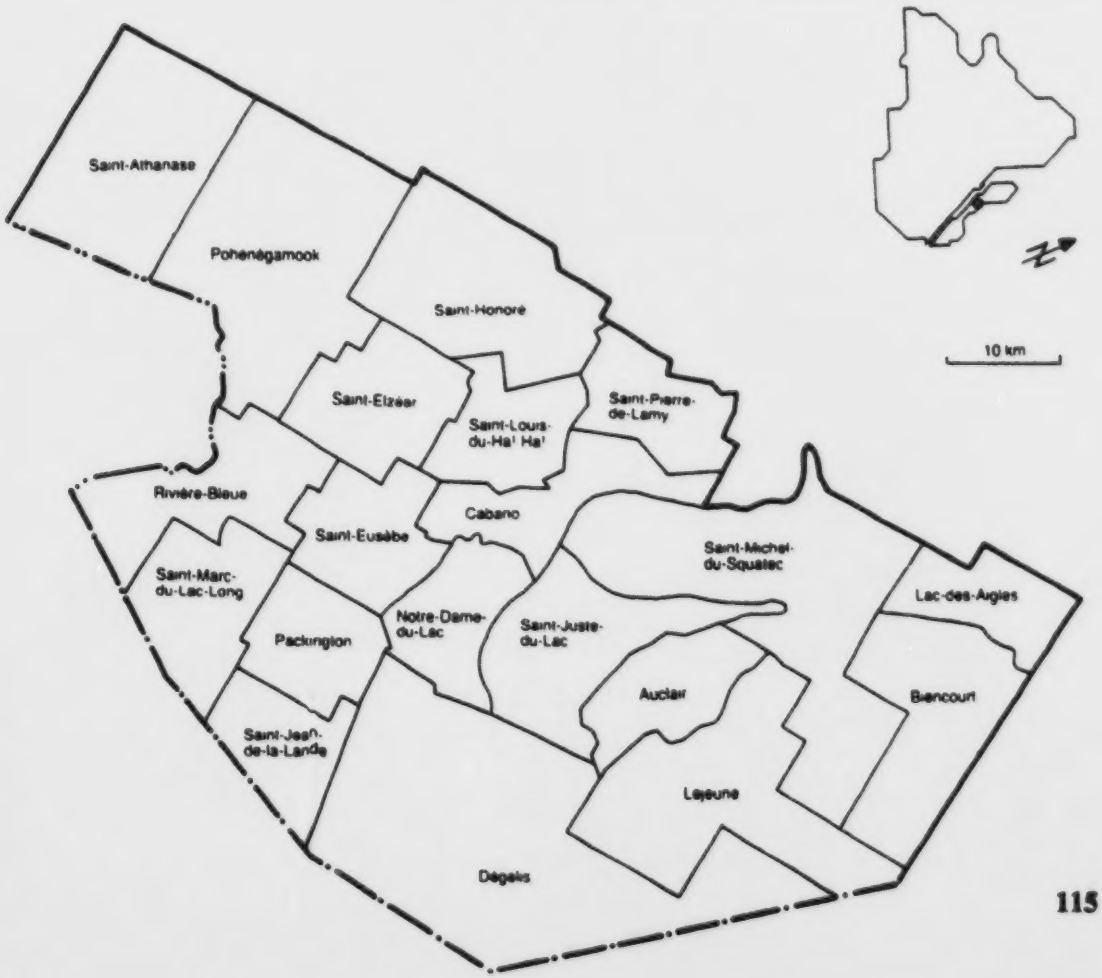
Bas-Saint-Laurent **01**

Témiscouata 300 (130)

3, rue Hôtel-de-Ville
Case postale 460
Notre-Dame-du-Lac (Québec)
G0L 1X0
(418) 899-6725

Date d'entrée en vigueur	*1982-01-01*
Préfet	*Lemay Alonzo*
Secrétaire-trésorier	*Laplante Jean-Pierre*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
09410	SD	Auclair	530	106,66
07260	SD	Biencourt	850	187,80
09500	V	Cabano	3 390	121,76
09150	V	Dégelis	3 660	562,84
07280	SD	Lac-des-Aigles	720	85,10
09440	SD	Lejeune	430	269,40
09370	V	Notre-Dame-du-Lac	2 120	106,13
09220	P	Packington	620	117,89
10140	V	Pohénégamook	3 540	351,97
09310	SD	Rivière-Bleue	1 800	179,93
10160	SD	Saint-Athanase	420	289,06
09700	SD	Saint-Elzéar	440	151,54
09340	P	Saint-Eusèbe	700	120,12
09770	SD	Saint-Honoré	940	244,34
09180	SD	Saint-Jean-de-la-Lande	330	106,80
09400	SD	Saint-Juste-du-Lac	720	170,11
09630	P	Saint-Louis-du-Ha! Ha!	1 590	109,09
09260	P	Saint-Marc-du-Lac-Long	540	147,16
09460	P	Saint-Michel-du-Squatec	1 510	363,10
09560	SD	Saint-Pierre-de-Lamy	190	115,46
Total			**25 040**	**3 908,30**



TÉMISCOUATA 300

Entrevues: 7
Organismes
et sociétés: 5

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Il faut considérer cette MRC comme voisine du Nouveau-Brunswick mais également comme voisine des USA par le Nouveau-Brunswick (Edmunston - Madawaska et via le Quartier Escourt à Ville Pohénégamook). Les entrées directes aux USA n'étant pas du tout aménagées.

Les liens entre les deux provinces sont, dans cette région, historiques et solidement implantés; il existe aussi beaucoup de liens de parenté de part et d'autre de la frontière.

LIENS COMMERCIAUX

Au niveau commercial, les achats se font dans les deux sens. Ainsi par exemple les gens du Nouveau-Brunswick viennent acheter des autos dans le Témiscouata tandis que les gens de la région de Dégelis vont faire leur magasinage et épicerie pour une bonne partie à Edmunston (16 000 hbts).

Les échanges de biens et services sont importants, surtout entre Dégelis et Edmunston + Madawaska dans le Maine.

La MRC Témiscouata est l'une des rares à posséder des enquêtes assez bien étoffées qui permettent de quantifier avec une précision appréciable les échanges commerciaux établis entre les deux provinces.

Une première étude intitulée *Le magasinage à l'extérieur du Témiscouata*[1] réalisée par deux chercheuses pour le C.A.D.R.E.-TÉMIS (Centre d'Assistance en Développement Régional-Témiscouata Inc) révèle clairement l'ampleur du phénomène en 1989[2].

On reprend ici pour fins de précisions 6 des 10 conclusions principales extraites directement du rapport sommaire de l'étude. D'autres précisions sont données au point 3.2.1. du texte principal.

---

1. Copies disponibles à la MRC de Témiscouata.

2. Les résultats principaux sont repris dans le texte principal du rapport.

1. La consommation à l'extérieur est une pratique courante et généralisée à l'ensemble des localités de la MRC de Témiscouata.

2. Entre 41,34 et 51,26% des ménages ont acheté quelque chose à l'extérieur au cours des six derniers mois.

4. La valeur des ventes qui ne sont pas réalisées dans la MRC de Témiscouata est estimée à 9 300 000$ pour la dernière année, sans tenir compte des achats de meubles.

5. Les secteurs les plus durement touchés sont les jouets, les vêtements en général, les articles de sport et les chaussures pour enfants.

7. Les raisons spécifiques d'achats à l'extérieur pour les différents groupes de produits sont le choix, le prix et le fait que certains articles sont peu ou pas offerts dans les localités ou régions.

9. Les villes les plus fréquentées pour l'achat à l'extérieur sont Rivière-du-Loup (45% des déplacements) et Edmunston - St.-Basile (30% des déplacements).

En mai 1990 une autre étude intitulée *Rapport Étude de marché* rédigée par l'équipe de «Rues principales» confirme et précise les résultats de l'enquête précédente. Les parts d'achat effectués au Nouveau-Brunswick sont par secteurs principaux :

Alimentation : 9,3%
Journaux, revues, livres : 9,9%
Vêtements : 49%
Chaussures : 41%
Décorations intérieure : 25,6%
Appareils électro-ménagers : 46,7%
Articles de sport : 42,3%
Pièces et Acc. d'auto : 17,2%
Bijoux : 37,3%
Jouets : 53,2%
Meubles : 6,1%

LIENS INDUSTRIELS

Les échanges industriels sont importants au niveau du bois de sciage et pour l'ensemble des produits forestiers et dérivés.

Les moulins de sciage profitent aussi des taux préférentiels, de même que l'agriculture.

LIENS TRAVAIL

Au niveau de l'emploi, il s'agit surtout de travailleurs forestiers (assez nombreux historiquement). Aucun chiffre ne semble disponible bien que les responsables s'entendent pour dire qu'il s'agit d'un phénomène qui n'est pas négligeable.

LIENS SERVICES

Santé : de nombreux accouchements se font à Edmunston située à 15 mn. Sinon il ne semble pas que les institutions de cette région du Nouveau-Brunswick accueillent un nombre significatif de patients québécois. Les hôpitaux de Rivière-du-Loup, Rimouski ou Québec sont suffisants pour fournir l'essentiel de la suppléance.

Scolaire : Quelques jeunes vont au collège universitaire de Saint-Louis Maillet; également à Moncton. Seuls quelques enfants anglophones peuvent choisir d'aller au primaire et à titre privé dans les écoles du Nouveau-Brunswick.

AUTRES LIENS

Schéma d'aménagement : le schéma n'a pas de relation directe avec la province voisine.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Il est clair que les consommateurs de la région de Dégelis seraient très défavorisés si il y avait quelque frein nouveau qui interviendrait dans les échanges. On peut cependant prévoir que ce protectionnisme permettrait probablement d'exploiter plus facilement le marché d'un point de vue local et partant de favoriser le développement de la région.

Rimouski-Neigette 190 (100)

220, avenue de la Cathédrale
Case postale 1297
Rimouski (Québec)
G5L 5J2
(418) 724-5154

Date d'entrée en vigueur	*1982-05-26*
Préfet	*Côté Daniel*
Secrétaire-trésorière	*Audet Louise*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
07250	SD	Esprit-Saint	600	169,26
07970	NO	Grand-Lac-Touradi	0	163,30
07929	NO	Lac-Huron	0	981,79
07240	P	La Trinité-des-Monts	400	233,09
07660	VL	Le Bic	3 230	81,17
07360	SD	Mont-Lebel	230	31,70
07560	V	Pointe-au-Père	4 040	17,84
07580	V	Rimouski	30 700	75,90
07570	VL	Rimouski-Est	2 340	6,26
07550	P	Saint-Anaclet-de-Lessard	2 650	126,26
07620	P	Sainte-Blandine	1 940	74,59
07600	P	Sainte-Odile-sur-Rimouski	1 230	47,87
07700	P	Saint-Eugène-de-Ladrière	570	191,79
07680	P	Saint-Fabien	2 040	126,07
07370	P	Saint-Marcellin	300	117,01
07350	P	Saint-Narcisse-de-Rimouski	1 040	166,83
07640	P	Saint-Valérien	820	149,69
Total			**52 130**	**2 762,44**

RIMOUSKI-NEIGETTE 190

Entrevues : 2
Organismes
et sociétés : 2

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La MRC Rimouski-Neigette possède une limite commune avec le Nouveau-Brunswick, mais uniquement à travers les bois. Quelques chemins forestiers traversent, mais aucune route ou rang véritablement carrossable ne permet de relier les deux provinces.

LIENS COMMERCIAUX

Rien d'observable

LIENS INDUSTRIELS

Rien d'observable

LIENS TRAVAIL

Quelques travailleurs forestiers sur les deux municipalités de Trinité-des-Monts et Esprit-Saint, mais leur nombre demeure inconnu.

LIENS SERVICES

Rien d'observable

AUTRES LIENS

Rien d'observable

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Les principes de maintenir la libre circulation des biens et des personnes sont énoncés mais ne concernent que de façon très théorique la MRC.

La Mitis 180 (090)

300, avenue du Sanatorium
Mont-Joli (Québec)
G5H 1V7
(418) 775-8445

Date d'entrée en vigueur *1982-01-01*
Préfet *Bélanger Rémi*
Secrétaire-trésorier *Séguin Luc*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
06780	SD	Grand-Métis	330	25,85
05919	NO	Lac-à-la-Croix	4	242,55
07919	NO	Lac-des-Eaux-Mortes	0	936,02
05680	P	La Rédemption	620	116,29
06710	SD	Les Boules	390	34,08
07530	VL	Luceville	1 460	4,55
06720	VL	Métis-sur-Mer	210	13,93
07480	V	Mont-Joli	6 800	8,86
05760	SD	Padoue	410	67,57
06760	VL	Price	2 030	2,35
07200	P	Saint-Charles-Garnier	440	83,73
07520	P	Saint-Donat	850	93,23
07440	SD	Sainte-Angèle-de-Mérici	1 290	108,41
07510	P	Sainte-Flavie	1 030	37,62
05680	P	Sainte-Jeanne-d'Arc	450	110,82
07540	P	Sainte-Luce	1 430	70,33
07220	P	Saint-François-Xavier-des-Hauteurs	770	105,41
07420	SD	Saint-Gabriel	1 340	132,10
07500	SD	Saint-Jean-Baptiste	780	13,78
07460	P	Saint-Joseph-de-Lepage	640	30,27
06740	P	Saint-Octave-de-Métis	640	74,63
Total			**21 914**	**2 312,38**

LA MITIS 180

Entrevues : 2
Organismes
et sociétés : 2

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Les observations faites pour la MRC Rimouski-Neigette sont valable pour cette MRC. Seule une limite commune d'une dizaine de kilomètres dans le bois relient les deux provinces sur ce territoire.

LIENS COMMERCIAUX

Rien d'observable.

LIENS INDUSTRIELS

Rien d'observable.

LIENS TRAVAIL

Rien d'observable.

LIENS SERVICES

Rien d'observable.

AUTRES LIENS

Rien à signaler si ce n'est le petit morceau de frontière avec le Nouveau-Brunswick qui se limite à l'Est par la Rivière à Saumon Patapédia.

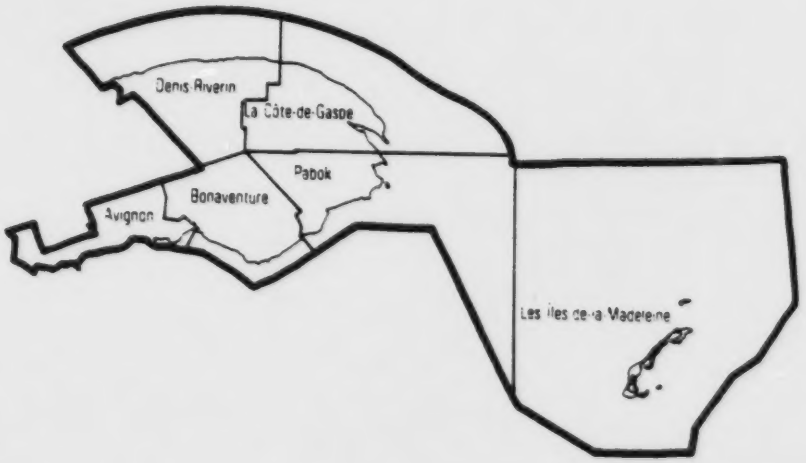
RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Il y aurait peut-être, advenant un changement de statut pour le Québec à envisager une harmonisation de la législation pour la pêche au saumon. On note aussi la centaine de chalets loués au gouvernement du Québec relevant directement de la MRC.

Bernard Vermot-Desroches

RÉGION ADMINISTRATIVE :

Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine **11**



Avignon 110 (060)

470, rue Francoeur
Case postale 128
Nouvelle (Québec)
G0C 2E0
(418) 794-2221

Date d'entrée en vigueur *1981-03-18*
Préfet *Plourde Renad*
Secrétaire-trésorier *Bernatchez Gaétan*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
04480	V	Carleton	2 730	152,34
04560	SD	Escuminac	700	109,55
04700	SD	L'Ascension-de-Patapédia	320	95,38
04460	SD	Maria	2 590	96,34
04650	P	Matapédia	830	70,75
04530	SD	Nouvelle	2 200	230,63
04600	SD	Pointe-à-la-Croix	1 740	394,03
04620	CT	Ristigouche-Partie-Sud-Est	140	48,95
04919	NO	Rivière-Nouvelle	0	1 117,35
04950	NO	Ruisseau-Ferguson	0	680,65
04660	P	Saint-Alexis-de-Matapédia	830	83,37
04640	SD	Saint-André-de-Restigouche	200	146,07
04680	P	Saint-François-d'Assise	980	171,97
04500	P	Saint-Omer	1 400	62,44
Total			**14 660**	**3 459,82**

AVIGNON 110

Entrevues : 5
Organismes
et sociétés : 4

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La MRC Avignon, de façon identique à celle du Témiscouata est en interrelation constante avec le Nouveau-Brunswick. La MRC n'a pas de capitale, aucune de ses municipalités n'offre suffisamment à toutes les autres pour exercer un véritable attrait. L'attirance est donc forte de la part des trois centres extérieurs : Amqui et New-Richmond au Québec et surtout Campbellton au Nouveau-Brunswick.

La MRC Avignon subit sur l'ensemble de son territoire une force centrifuge qui draine autant son économie que sa démographie. En fait, il faut bien tenir compte du fait que le nord du Nouveau-Brunswick est important et gros par rapport à cette contrée du Québec qui de son côté n'est que périphérique et plus marginale.

Campbellton s'impose comme un centre d'attraction majeur; et ceci est évident jusqu'à Nouvelle. Il convient toujours de distinguer les Plateaux du reste de la MRC. Les plateaux ou la vallée partent de l'extrême ouest (Ruisseau-Ferguson, L'Ascension-de-Patapédia, jusqu'à Pointe-à-la-Croix. La partie basse (la Baie) continue à l'Est jusqu'à Maria.

LIENS COMMERCIAUX

Une étude effectuée par le CLSC Malauze de la MRC Avignon (mars 1984)[3] révèle très clairement que le premier pôle d'attraction de la MRC est constitué par Campbellton. L'étude ne donne pas de chiffres exprimés en dollars mais en pourcentage d'échanges effectués. Ainsi on calcule que cette attraction s'établit au minimum à 30% pour la municipalité de l'Ascension-de-Patapédia et à 90% pour Ristigouche Sud-Est. La moyenne pondérée semble s'établir autour de 50% des échanges en biens et services.

Le classement effectué par centre d'attraction et par catégorie de biens et services révèle que Campbellton est surtout attirante pour ses centres commerciaux ainsi que pour y effectuer des achats importants comme l'automobile ou encore la dentisterie et la pharmacie.

3. *Avignon : Un tiers monde à l'âge d'or*, CLSC Malauze, mars 1984, 84 pages.

LIENS INDUSTRIELS

Sans que l'importance ait été chiffrée avec précision, on peut observer un certain nombre de liens économiques pour l'industrie du bois d'oeuvre. La MRC compte une dizaine de scieries dont une seule d'importance après l'incendie de *Les Matériaux Blanchet inc* en 1983. Il s'agit de *Delebo Inc*. Une bonne partie du bois provient des MRC voisine ainsi que du Nouveau-Brunswick.

LIENS TRAVAIL

Là encore il s'agit surtout de travailleurs forestiers et un peu du secteur de la construction[4]. Il est intéressant aussi de remarquer qu'un nombre important de résidents de la MRC oeuvre au nouvel hôpital de Campbellton dans les différents services de santé.

LIENS SERVICES

Santé: l'Est de la MRC dépend surtout de sa continuité naturelle avec Bonaventure et la Baie des Chaleurs, tandis que l'Ouest dépend tout à fait de Campbellton. Il y a peu de relations entre l'Est et l'Ouest. Les gens de Nouvelle et plus à l'Est se dirigeront plus facilement vers l'hôpital de Maria et ceux de la MRC Bonaventure. Cependant pour les orthèses et certaines spécialités, les gens sont obligés d'aller à Campbellton.

On remarque que les hôpitaux Hôtel-Dieu et Soldiers Memorial de Campbellton offrent 10 lits réservés aux résidents du Québec. Le nouvel hôpital de la ville offre également une quantité de services réservés à la population du Québec.

Scolaire: L'enseignement primaire se dispense sur la quasi-totalité de la MRC. L'enseignement en anglais est également très accessible, ce qui limite les inscriptions des résidents québécois dans les écoles de la région de Campbellton. Au niveau du primaire et du secondaire, les seuls liens significatifs concernent les amérindiens (deux réserves, celle de Maria et celle de Restigouche) et quelques anglophones. pour le collégial, peu de liens car il y a le CEGEP de Carleton. Au niveau universitaire, grosse dépendance vis-à-vis des acadiens et de Moncton.

AUTRES LIENS

Schéma : il y a la question des rivières à saumons: rivière Restigouche + réserves amérindiennes. Sur ce plan il y a une certaine opacité avec les voisins du Nouveau-Brunswick car ils n'ont ni la même législation ni la même structure de travail au niveau des régions. Quelques règlements ou litiges comme la demande faite par la MRC pour que le Nouveau-Brunswick se dote d'un épurateur pour la centrale thermique de Belledune.

4. Les événements récents de janvier 1992 sont éloquents à cet égard.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

L'étude du CLSC Malauze rapporte qu'un article paru dans *Le progrès du Golfe* du 23/10/1931 décrivait bien déjà à cette époque l'attraction exercée par Campbellton : *Le Nouveau-Brunswick se remue activement, tire sur toutes sortes de ficelles dangereuses, il suffit de lire les journaux de là-bas pour s'en convaincre, tandis que le public du Québec dort sur les deux oreilles en méditant sur la crise économique*. Plus loin on relève : *Il ne manque plus que le pont pour faire de la Gaspésie une excellente succursale du Nouveau-Brunswick*. Les liens et les rivalités ne datent donc pas d'hier.

Récemment le Maire de Campbellton aurait déclaré de façon controversée que si les québécois qui ont coutume d'aller magasiner à Campbellton s'établissaient définitivement là, le problème de la ville serait alors réglé. Cela démontre l'extrême polarité (parfois émotive) que cette ville exerce sur la MRC, il y a donc une interdépendance très forte.

Il semble très clair dans le cas de cette MRC que le lien soit presqu'à sens unique Québec -> Nouveau-Brunswick et qu'une séparation économique serait à terme beaucoup plus dommageable pour la région de Campbellton qui perdrait l'un de ses clients privilégiés. La MRC se tournerait provisoirement vers ses voisines, et favoriserait une meilleure autonomie en termes de services et de commerces si — et c'est peu probable — aucune entente particulière n'intervenait rapidement entre ces deux régions.

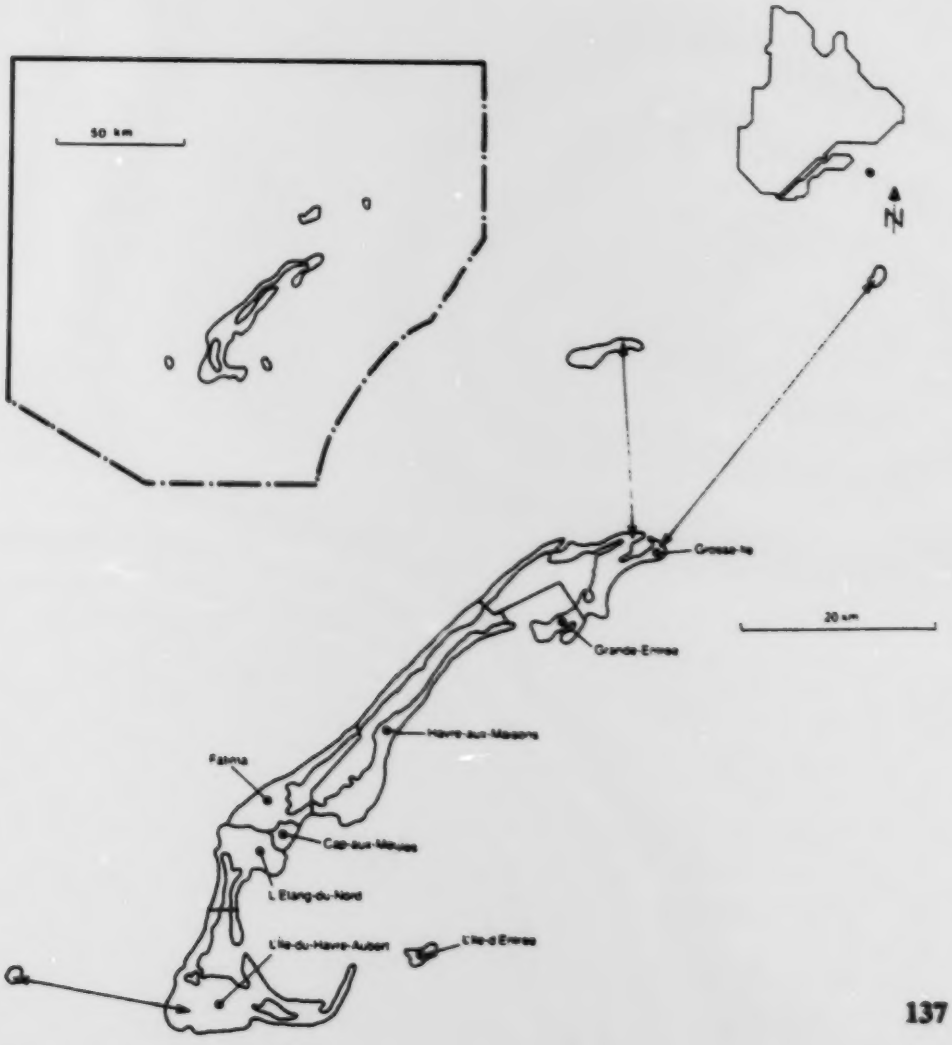
Les Îles-de-la-Madeleine 100 (010)

Édifice "plomberie Cyr", porte 25
Case postale 339
Cap-aux-Meules (Québec)
G0B 1B0
(418) 986-4251

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
01300	VL	Cap-aux-Meules	1 640	3,16
01350	SD	Fatima	3 280	26,13
01500	SD	Grande-Entrée	770	7,45
01600	SD	Grosse-Île	580	38,92

Date d'entrée en vigueur *1981-04-01*
Préfet *Nadeau Marc-Édouard*
Secrétaire-trésorière *Chevrier Lise*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
01450	SD	Havre-aux-Maisons	2 370	38,25
01250	SD	L'Étang-du-Nord	3 120	25,97
01150	VL	L'Île-d'Entrée	220	4,19
01180	SD	L'Île-du-Havre-Aubert	2 760	58,06
Total			**14 740**	**202,13**



LES-ÎLES-DE-LA-MADELEINE 100

Entrevues : 5
Organismes
et sociétés : 4

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Les Îles-de-la-Madeleine n'ont par définition aucun lien direct par terre avec d'autres MRC voisines ou autre province canadienne. Les liens de dépendance avec le continent canadien ont par contre toujours été très présents. Anciennement, jusque dans les années soixante, les îles étaient reliées à l'Évêché de Charlottetown et la dépendance de l'Archipel était tributaire de l'Île- du-Prince-Édouard.

Depuis lors deux événements majeurs ont concouru à réorienter radicalement la dépendance des Îles vers sa province d'appartenance. 1) leur séparation de l'Évêché de Charlottetown et 2) les retombées du Rapport Kirby sur les pêcheries. Ce rapport recommandait qu'au niveau canadien, soient créés des pôles de développement de pêche. Le Québec n'étant pas une province maritime, les Îles ne l'étaient pas non plus! Elles ont donc dû tout naturellement se retourner vers leur province d'appartenance.

LIENS COMMERCIAUX

Presque sans objet en raison de la situation même de la MRC.

LIENS INDUSTRIELS

Au niveau des liens économiques, la «machine» est inversée depuis 20 ans: ce n'est plus les maritimes qui prédominent et les échanges commerciaux se font davantage avec le Québec, surtout Montréal et un peu Matane. Une exception avec la Coopérative d'alimentation qui est toujours reliée pour certains produits de base à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le *Lucy Maud Montgomery* relie à la terre ferme durant 9 à 10 mois. La CTMA possède un autre traversier, *le Voyageur*, subventionné par Québec, qui fonctionne toute l'année entre Matane et les Îles.

Les liens aériens avec I.P.É. et Halifax ont très sensiblement diminués. Air Atlantique (Canadien) a abandonné Charlottetown depuis octobre.

LIENS TRAVAIL

Quelques migrations saisonnières peuvent être observées au niveau touristique sur l'Île du Prince Édouard et dans les autres provinces maritimes; rien de très significatif cependant.

LIENS SERVICES

Santé : rien sauf parfois pour les anglophones qui se font diriger vers les provinces maritimes.
Pour les francophones, ils s'en tirent avec le système du réseau et le déplacement des médecins et demeurent dans la province de Québec. Les anglophones vont à Halifax ou encore à Charlottetown

Scolaire : CEGEP de Gaspé, Rimouski, Québec ou Montréal. Université de Moncton ou de Frédéricton. Il y a un lien ancien avec les Maritimes (Churchpoint en Nouvelle-Écosse et son Université Ste-Anne).

AUTRES LIENS

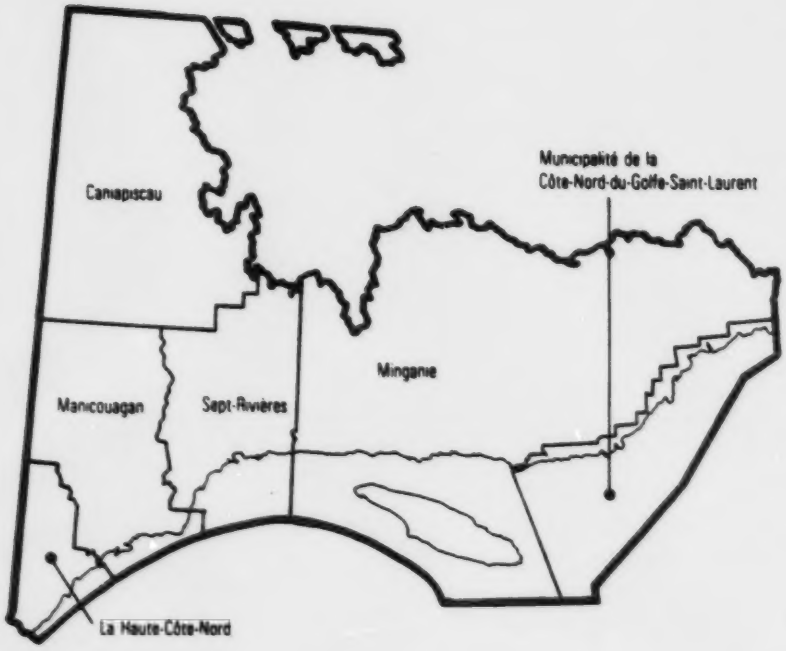
Schéma d'aménagement : pas de voisin! Il y a cependant la mer dont il faut tenir compte et où la frontière se trouve à mi-chemin entre les autres corporations municipales, québécoises ou autre.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Il semble que les responsables administratifs (et gouvernementaux) des Îles-de-la-Madeleine soient très méfiants à l'égard d'une éventuelle accession à la souveraineté sans association. Le secteur d'activité principal des Îles étant la pêche, on comprend que dans les circonstances actuelles les madelinots puissent se sentir mieux couverts par l'ensemble fédéral que par la seule Province de Québec. Cependant les avis individuels sont très nuancés.

RÉGION ADMINISTRATIVE :

Côte-Nord **09**



Sept-Rivières 920 (971)

106, rue Napoléon, bureau 200
Sept-Îles (Québec)
G4R 3L7
(418) 962-1900

Date d'entrée en vigueur *1981-03-18*
Préfet *Santerre Louis-Ange*
Secrétaire-trésonière *Migneault Suzanne*

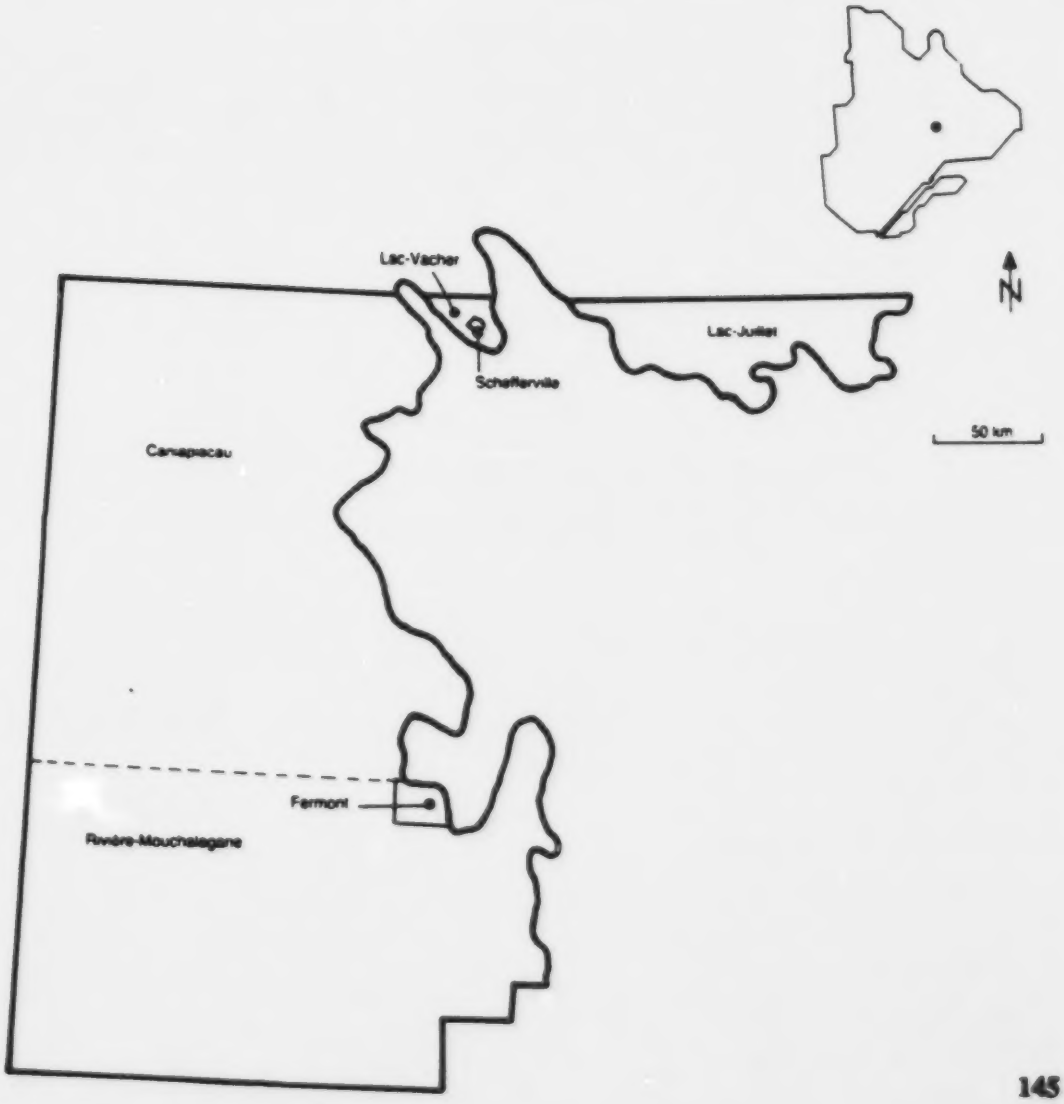
Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
97280	SD	Gallix	545	96,85
97949	NO	Lac-Walker	67	18 074,80
97215	V	Moisie	640	1 554,55
97290	V	Port-Cartier	6 400	300,59
97929	NO	Rivière-Nipissis	0	11 036,03
97300	SD	Rivière-Pentecôte	740	773,11
97270	V	Sept-Îles	24 400	318,22
Total			**32 792**	**32 153,95**

Caniapiscau 990 (972)

100, place Daviault
Case postale 1420
Fermont (Québec)
G0G 1J0
(418) 287-5339

Date d'entrée en vigueur *1982-01-01*
Préfet *Bélanger Robin*
Secrétaire-trésorière *Malouin Nancy*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
98905	NO	Caniapiscau	0	39 186,70
97770	V	Fermont	3 360	497,45
98909	NO	Lac-Juillet	0	5 321,07
98919	NO	Lac-Vacher	0	584,74
97979	NO	Rivière-Mouchalagane	0	35 555,18
98450	V	Schefferville	110	39,50
Total			**3 470**	**81 184,64**

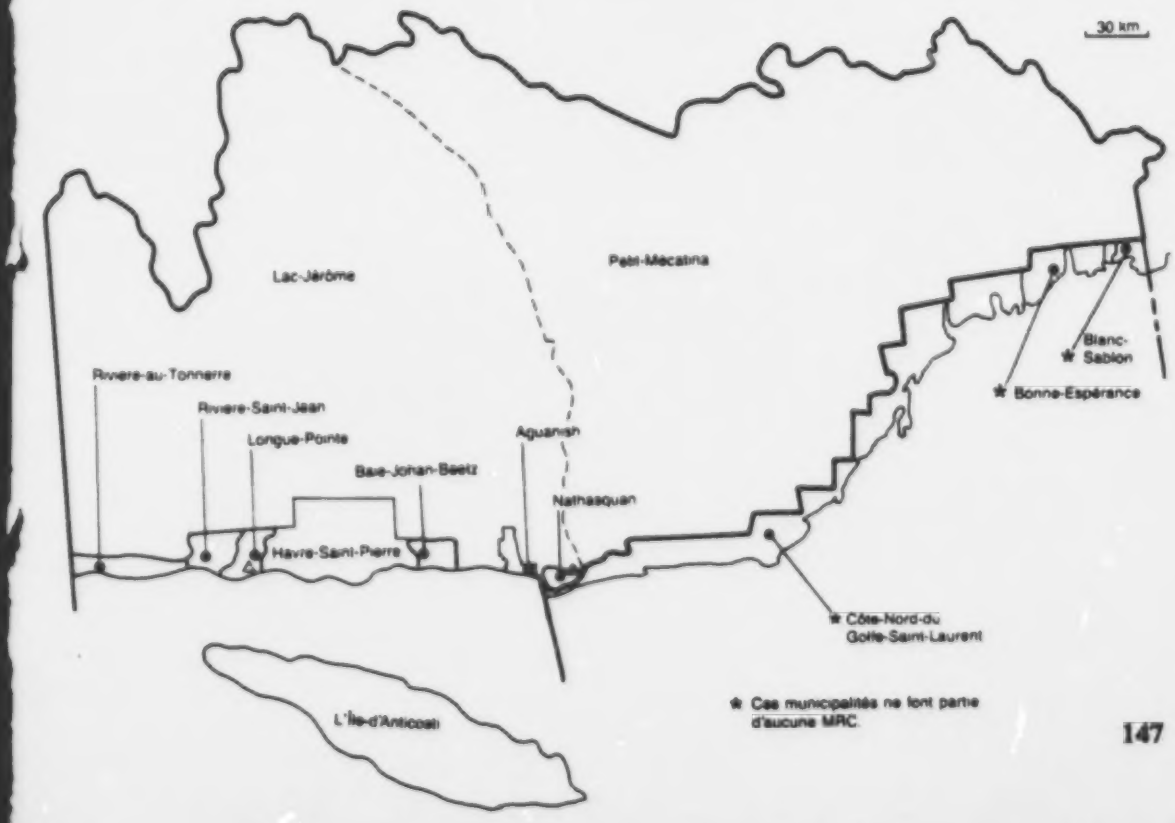


Minganie 910 (981)

788, boul. de l'Escale
Case postale 1146
Havre-Saint-Pierre (Québec)
G0G 1P0
(418) 538-2732

Date d'entrée en vigueur *1982-01-01*
Préfet *Boudreau Julien*
Secrétaire-trésorier *Boulianne Sylvain*

Code	Désignation	Municipalité	Population	Superficie km²
97140	SD	Aguanish	380	377,40
97150	SD	Baie-Johan-Beetz	98	425,31
97160	SD	Havre-Saint-Pierre	3 520	3 779,89
97919	NO	Lac-Jérôme	0	56 531,57
97100	SD	L'Île-d'Anticosti	350	7 923,16
97170	SD	Longue-Pointe	580	417,60
97130	CT	Natashquan	380	193,20
97910	NO	Petit-Mécatina	0	56 860,52
97200	SD	Rivière-au-Tonnerre	620	1 331,17
97180	SD	Rivière-Saint-Jean	370	652,54
Total			**6 298**	**128 492,36**



★ Ces municipalités ne font partie d'aucune MRC.

MRC SEPT-RIVIÈRE
MRC CANIAPISCAU
MRC MINGANIE 910

Entrevues : 3
Organismes
et sociétés : 3

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Les MRC Sept-Rivière et Caniapiscau n'ont que des frontières nordiques avec le Labrador et éloignées de tous grands centres, il s'agit dans tous les cas de territoires non-organisés et non de municipalités.

LIENS COMMERCIAUX

Aucun.

LIENS INDUSTRIELS

Quelques uns, très indirects reliés au transport de l'électricité en provenance du Labrador.

LIENS TRAVAIL

Rien de significatif.

LIENS SERVICES

AUTRES LIENS

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

En dehors des positions politiques individuelles et du seul point de vue socio-économique, il semble que ce ne soit là qu'un sujet tout à fait secondaire.

MUNICIPALITÉ DE LA-CÔTE-NORD-DU-GOLFE-SAINT-LAURENT

Entrevues : 1
Organismes
et sociétés : 1

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La Municipalité regroupe une quinzaine de village sur l'extrême Nord-Est du Golfe du St-Laurent. Elle regroupe environ 6 000 personnes anglophones à 85%. Coupée presque complètement du reste de la province (caboteurs et avions tributaires du climat et des saisons), cette municipalité se sent géographiquement beaucoup plus proche de Terre-Neuve. Ses activités principales se rattachent aux pêcheries.

LIENS COMMERCIAUX

Les liens sont très étroits avec Terre-Neuve, il existe un traversier qui relie Blanc-Sablon à Ste-Barbe (Terre-Neuve) en deux heures.

Quelques échanges commerciaux et de services s'effectuent entre le groupe de petites localités situé à l'extrémité Est de la municipalité (Vieux-Fort, Rivière-St-Paul, Brador, Lourdes-de-Blanc-Sablon, Middle-Bay) et les localités immédiatement voisines de Forteau-Bay et Anse-au-Loup situées en territoire du Labrador.

RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SELON L'HYPOTHÈSE D'UNE SOUVERAINETÉ SANS ASSOCIATION

Au cours de l'été dernier une querelle portée jusque devant l'Assemblée Nationale faisait état des inquiétudes exprimées par une partie de la population de cette région. Selon le maire de Bonne-espérance, il serait préférable que leur région soit rattachée à Terre-Neuve advenant l'indépendance du Québec.

Annexe C

Tableau des postes frontaliers (à l'exclusion des points de passages correspondant à la Communauté Urbaine de l'Outaouais)

Le tableau suivant présente les principaux postes frontaliers qu'il conviendrait d'établir advenant l'imposition de barrières douanières suite à l'accession du Québec à la souveraineté dans un cadre de non-association ou «d'association contrôlée».

Le critère unique retenu ici est celui des échanges socio-économiques actuellement observables. On ne retient principalement que les postes frontaliers terrestres. Les postes fluviaux et aériens nécessitent d'autres critères de localisation qui ne sont pas encore définis. Naturellement, tous les chemins de bois ou de traverses forestières ne sont pas dénombrés ici; quelques-uns mériteraient probablement à court terme une surveillance permanente tandis que d'autres pourraient se suffire d'un contrôle «volant».

Les postes proposés ici sont localisés dans le sens géographique retenu pour cette étude, c'est-à-dire du Nord-Ouest (Abitibi-Ouest) au Nord-Est (Minganie et Golfe-du-Saint-Laurent).

La présentation est la suivante :

Ville du Québec {route québécoise} - {route autre province} Ville autre province.

Les noms de villes placés entre parenthèses indiquent que celle-ci est distante de plus de 3 km de la frontière actuelle. Les noms de ville sans parenthèses signifient que celles-ci sont situées exactement (ou presque) sur la frontière actuelle.

M.R.C. Abitibi Ouest			
(Duparquet)	{388} -	{101}	(Timmins)
M.R.C. Rouyn-Noranda			
(Arntfield)	{117} -	{66}	(Virginiatown)
M.R.C. Témiscamingue			
Notre-Dame du Nord	{101} -	{65}	(New Liskeard)
Lac Témiscamingue sur toute sa longueur			
Témiscaming	{101} -	{63}	(North Bay)

M.R.C. Pontiac				
Rapide des Joachims	{ }	-	{17}	Rolphton
Desjardinsville	{148}	-	{62}	Pembroke
Portage-du-Fort	{301}	-	{653}	Chenaux

M.R.C. Papineau
Trois passages en traversiers donnant sur Rockland, proximité d'Alfred et Cumberland.

M.R.C. Argenteuil				
Grenville	{148}	-	{17}	Hawkesbury
M.R.C. Vaudreuil-Soulanges				
(Rigaud)	{40}	-	{17}	(Hawkesbury)
Sainte-Justine		-		(Glen Robertson)
(St-Zotique)	{20}	-	{401}	(South Lancaster)
M.R.C. Le-Haut-St-Laurent				
Akwesasne		-		Cornwall
M.R.C. Témiscouata				
(Saint-Marc-du-Lac-Long)	{289}	-	{120}	Lac-Baker
(Dégelis)	{185}	-	{2}	Edmundston
M.R.C. Avignon				
Restigouche	{132}	-	{134}	Campbellton
Miguasha	{132}	-	{134}	Dalhousie
Municipalité La-Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent				
Blanc-Sablon		-		Forteau (Labrador)
Blanc-Sablon		-		St-Barbe (Terre-Neuve)

Maurice Saint-Germain[*]

Changer de capitale : Étude du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec

La transcription intégrale du témoignage de Maurice Saint-Germain se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 30, 20 février 1992

---

[*]. Je tiens à remercier l'Alliance de la fonction publique du Canada, le Secrétariat à la concertation régionale de l'Outaouais, le Département de science économique et la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa dont l'appui très apprécié a permis de préparer cette nouvelle édition revue et augmentée de *Changer de capitale*.

Introduction

Une nouvelle répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et québécois correspond à un changement de la capitale dont dépendent les fonctionnaires concernés. Pour les employés fédéraux de l'Outaouais cela signifie aussi que des emplois rapatriés par le Québec risquent de ne plus être localisés dans la région. Comment répondre à l'inquiétude légitime des fonctionnaires fédéraux et aussi de toute la population outaouaise face aux changements redoutés ? C'est ce que nous voudrions examiner dans cette étude.

L'hypothèse qui est considérée ici est celle du changement maximal, c'est-à-dire l'accession du Québec au statut d'État souverain. Il ne s'agirait plus alors de transfert d'une administration publique fédérale vers une administration provinciale, mais du passage d'une administration d'un État souverain vers un autre État exerçant le même niveau de pouvoirs souverains, et donc d'une gamme plus étendue d'alternatives d'emplois et de niveaux beaucoup plus comparables qu'un transfert vers une administration publique provinciale.

Outre la garantie des emplois, des niveaux de rémunérations et des avantages sociaux qui y sont liés, et que sont en droit d'attendre les fonctionnaires fédéraux du Québec, les fonctionnaires fédéraux de l'Outaouais veulent pour la plupart travailler dans la région et, dans tous les cas, l'économie régionale a besoin de maintenir son niveau d'emploi et de pouvoir d'achat.

La région outaouaise nécessite une attention particulière et des interventions spéciales. La région métropolitaine de Hull regroupe en 1991 presqu'autant de fonctionnaires fédéraux d'administration générale que Montréal. Elle constitue par ses effectifs la troisième région d'administration publique du Québec pour l'ensemble des employés fédéraux et provinciaux, après Québec et Montréal, et entend le rester. L'Outaouais a la plus forte proportion d'emplois et d'administrations liés à une capitale d'État souverain. C'est aussi la région québécoise la plus dépendante de la fonction publique dans sa vie économique et sociale quotidienne. Enfin le nombre de fonctionnaires fédéraux y a plus que triplé depuis 1971.

Avec 200 214 habitants en 1986, l'agglomération de Hull est la troisième région métropolitaine du Québec, après Montréal et Québec, et l'Outaouais compte 256.665 habitants. On ne peut fermer Hull et l'Outaouais, comme on a fermé Shefferville ou certaines paroisses rurales de Gaspésie ! Le dynamisme et l'avenir même de la région dépend de l'administration publique. La population outaouaise se sent traditionnellement oubliée et loin de Québec ; elle a besoin d'assurances sur le maintien des emplois dans la nouvelle fonction publique québécoise, mais aussi dans la région outaouaise, qui soient largement connues et popularisées.

Changer de capitale est une situation que le Canada, qui en est à sa quatrième capitale, a déja vécue, et trois d'entr'elles concernaient le territoire du Québec. Changer de capitale est une réalité qu'ont connu des dizaines de pays, et beaucoup délibérément et même récemment. Chacun connaît le cas de Brasilia qui a succédé à Rio de Janeiro ou la décision récente des Allemands de choisir Berlin plutôt que de conserver Bonn comme capitale. Ce dernier cas qui concerne un pays fédéral et industrialisé, est

intéressant car il implique le transfert de l'administration vers une agglomération qui est environ sept fois plus grande. L'écart est autour de un à trois entre les agglomérations de Hull et de Québec. Dans les deux cas, une ville plus petite doit subir le changement et trouver des solutions de rechange pour son développement.

Le transfert de juridiction a des dimensions juridiques (Brossard,1976), financières et de relations de travail (Parti québécois,1973). Il a aussi une dimension géographique par la localisation actuelle ou future des fonctionnaires concernés, ainsi qu'une dimension professionnelle par la catégorie de travail effectué et le type de ministère, d'organisme ou d'entreprise publique concernés. Nous allons mettre l'accent sur certains aspects régionaux, financiers, professionnels et de relations de travail d'un transfert de juridiction, en nous demandant à propos des employés fédéraux : Combien sont-ils ? Où travaillent-ils ? Que font-ils ?

Nous chercherons tout d'abord à prendre la mesure du défi que présente le transfert de juridiction en considérant les effectifs, les localisations, les types d'emplois ; puis nous verrons avec les masses salariales impliquées le coût approximatif du changement ; nous retiendrons ensuite les besoins directs et indirects de l'Outaouais, ainsi que les risques et l'impact économique pour cette région. Dans une seconde partie, nous verrons pour relever le défi, quelles sont les voies de solutions (principes, arguments, moyens) et, en particulier, la nécessité d'une politique de déconcentration ou de décentralisation de l'administration publique et de promotion du secteur privé de l'économie régionale. Enfin, nous terminerons par quelques propositions.

1. Les dimensions du défi

1.1 Les effectifs de la fonction publique

1.1.1 La fonction publique fédérale au Québec

En 1990, l'effectif des employés publics fédéraux au Québec, totalisant l'administration générale et les entreprises publiques, atteignait 103 387 personnes, soit 19,3 % du total canadien. Leur rémunération brute s'élevait à 3 980 millions de dollars pour cette même année, soit 19,5 % du total canadien (tableau 1). Les effectifs d'employés fédéraux au Québec représentent alors, selon les définitions de Statistique Canada, 70,6 % du total de l'emploi dans l'administration publique provinciale. Leur rémunération brute totale s'élève à 75,7 % de celle de l'ensemble des employés provinciaux.

L'impact d'un transfert de juridiction est d'une ampleur bien différente et sans commune mesure, quand on considère la situation d'Ottawa-Hull à comparer à celle des autres agglomérations du Québec. Dans la ville de Québec par exemple, les emplois nouveaux qui seraient créés dans la nouvelle fonction publique d'un Québec souverain, et la nécessité de maintenir ceux qui existent aujourd'hui dans les services fédéraux, ne présenteraient sans doute pas de bien grandes difficultés.

À Montréal, le nombre absolu de fonctionnaires fédéraux d'administration générale est d'un ordre de grandeur comparable à celui de Hull mais leur pourcentage dans l'emploi de la région métropolitaine, environ 2,5 %, est une proportion dix fois plus faible que dans la région métropolitaine de Hull. De plus, il existe de nombreuses alternatives d'emplois dans les domaines industriels, commerciaux et de services du secteur privé, ce qui est beau. up plus rare à Hull. Enfin, il y aura toujours place et ce sera toujours plus facile, d'implanter des services de la fonction publique à Montréal (2 921 000 habitants) qu'à Hull (200 214 habitants). Le nombre total d'emplois à Montréal atteindrait en 1990, selon la Commission de la fonction publique 16 110 fonctionnaires, selon Statistique Canada 21 436 fonctionnaires et 13 042 selon le Conseil du Trésor. Le tableau 2 présente, selon diverses sources, les effectifs pour les autres villes du Québec.

Tableau 1

Effectifs et rémunérations du secteur public fédéral et provincial, 1990

	Effectifs			Rémunération annuelle (millions de dollars)		
	Québec		Total Canada	Québec		Total Canada
	N	%	N	$	%	$
Secteur public fédéral						
Administration générale	68 146	18,0	377 775	2 709	18,1	14 965
Entreprises publiques	35 241	22,5	156 524	1 271	23,2	5 466
Total	103 387	19,3	534 299	3 980	19,5	20 431
Secteur public provincial						
Administration générale	109 991	21,8	505 447	3 711	23,2	15 976
Entreprises publiques	36 452	23,0	157 996	1 543	24,8	6 230
Total	146 443	22,0	663 443	5 254	23,7	22 206
Total fédéral et provincial	249 830	20,8	1.197 742	9 234	21,6	42 637

Sources : Statistique Canada, *Emploi et rémunération dans le secteur public*, octobre 1991, Cat. 72 209 annuel.

La réinsertion des fonctionnaires fédéraux dans la fonction publique québécoise pourrait par contre faire problème dans certaines villes petites ou moyennes, où il y aurait éventuellement des emplois fédéraux très spécialisés dont on pourrait maintenir la décentralisation, mais avec un effectif réduit aux seuls besoins du Québec. À partir du tableau 2, on peut voir qu'il y aurait au Québec des effectifs d'administration générale relevant de la Commission de la fonction publique qui atteindraient 48 884 personnes en 1990 ; auxquels il faudrait ajouter plusieurs dizaines de milliers de personnes travaillant surtout dans les entreprises publiques fédérales, mais y ajouter aussi les militaires de la Défense nationale, la Gendarmerie royale et divers autres organismes fédéraux.

Tableau 2

Fonction publique fédérale, régions métropolitaines et groupes linguistiques, 1990-1991

	Hommes		Femmes		Anglophones		Francophones		Total selon CFP	Selon Statistique Canada	Selon Conseil du Trésor
	Anglo-phones	Franco-phones	Anglo-phones	Franco-phones	N	%	N	%			
Rimouski	1	116	0	82	1	0,5	198	99,5	199	——	508
Chicoutimi	1	210	2	305	4	0,8	515	99,2	519	755	1 609
Québec	153	3 371	59	2 072	212	3,7	5 443	96,3	5 656	11 246	5 266
Trois-Rivières	2	92	1	115	3	1,4	207	98,6	210	299	1 797
Sherbrooke	15	389	4	294	19	2,7	683	97,3	702	——	750
Montréal	696	8 073	454	6 880	1 150	7,1	14 953	92,9	16 110	21 436	13 042
Le Québec (sauf Hull)	1 108	16 621	644	12 570	1 752	5,7	29 191	94,3	30 960	47 446	35 070
Hull (RCN)	5 547	3 281	4 236	4 960	9 783	54,6	8 141	45,4	17 924	19 645	19 337
Total Québec	6 655	19 902	4 880	16 530	11 535	23,6	37 332	76,4	48 884	67 091	54 407
Ottawa(RCN)	19 144	8 217	15 096	10 672	34 240	64,4	18 889	35,6	53 145	79 469	——
Ottawa-Hull (RCN)	24 691	11 498	19 332	15 532	44 023	62,0	27 030	38,0	71 069	99 114	——

Sources: Commission de la fonction publique, *rapport annuel 1990*, tableau 4 et 7;
Statistique Canada, *compilation spéciale* (sept. 1990), septembre 1987; Conseil du trésor, *compilation spéciale* (mars 1991).

1.1.2 Les effectifs de la fonction publique dans la région métropolitaine d'Ottawa-Hull

Combien y a-t-il d'employés fédéraux dans la région d'Ottawa-Hull et dans l'Outaouais ? Une étude réalisée par le Parti québécois en 1973 les évaluait à 6662 à Hull en 1961, et estimait qu'ils étaient 9000 en 1970. Qu'en est-il aujourd'hui ?

1.1.2.1 Méthodologie

Le nombre de fonctionnaires de la région d'Ottawa-Hull peut être évalué de plusieurs façons, selon le lieu de résidence, selon le lieu de travail, selon la langue (graphique 1). De plus, les effectifs diffèrent selon l'organisme fédéral qui a compilé les données : Conseil du Trésor, Commission de la Capitale nationale, Commission de la fonction publique, Statistique Canada. On trouvera dans le tableau 3 les principales différences entre ces diverses totalisations.

Graphique 1

Diverses approches pour dénombrer les effectifs d'employés fédéraux dans la région métropolitaine d'Ottawa-Hull.

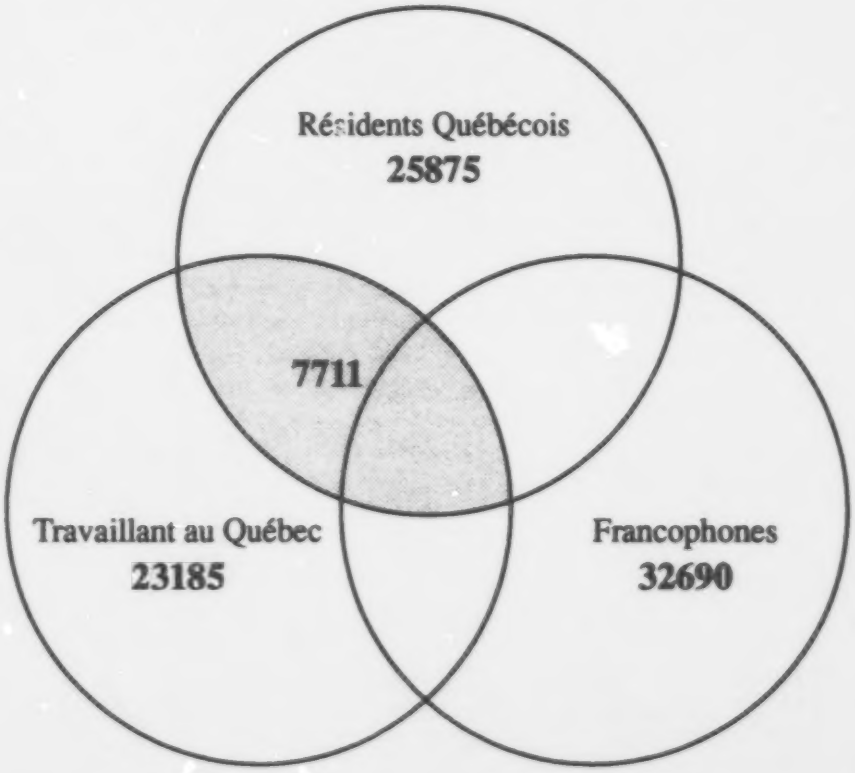


Tableau 3

Ottawa-Hull- Effectifs d'employés fédéraux selon diverses sources

		Hull	Ottawa	Ottawa-Hull
Commission de la fonction publique	lieu de travail (1989)	18 045	52 672	70 719
Conseil du trésor	(1989) lieu de travail			68 227
	(1991) lieu de résidence	19 300		
	dont lieu de travail	7 094	12 206	
Commission de la capitale nationale (1989)	lieu de travail	23 185	90 964	114 149
	lieu de résidence	25 875	88 274	114 149
Statistique Canada (1987)	lieu de travail	19 314	79 334	98 648
Échantillon Saint-Germain et Lavoie compilation spéciale de Statistique Canada (1986)	lieu de résidence	23 210	84 880	108 090

Sources : Commission de la fonction publique, *rapport annuel 1989* ; Commission de la Capitale Nationale, *Étude de l'emploi au gouvernement fédéral*, Ottawa- Hull, 1990 ; Statistique Canada, *Catalogue 72 205*, septembre 1987 ; Saint-Germain et Lavoie, *compilation spéciale de Statistique Canada, tableau 9.2 et 10.2* ; Conseil du Trésor, *les langues officielles dans les institutions fédérales, Rapport annuel 1988-1989* et compilation spéciale, 1991.

Par ailleurs, il peut être intéressant de situer l'importance de l'administration publique, provinciale et même municipale dans la région outaouaise et au Québec. Les emplois fédéraux dans l'Outaouais représentent 22,7 % du total québécois de tous les emplois fédéraux et 29,3 % du total québécois pour l'administration générale (voir tableau 4 pour plus de détails). Leur impact est déterminant pour l'économie régionale où l'administration publique représente 20,9 % des emplois masculins francophones et 27,2 % des emplois féminins francophones en 1985 ; les pourcentages étaient de 24,3 % des emplois masculins en 1980 et de 28,0 % des emplois féminins en 1980 (tableau 10). Dans la région métropolitaine de Hull la structure de l'emploi fait apparaître que l'agglomération hulloise a environ 25 % de sa main d'oeuvre dans l'administration publique fédérale.

Graphique 2

La part de Hull dans les emplois publics du Québec

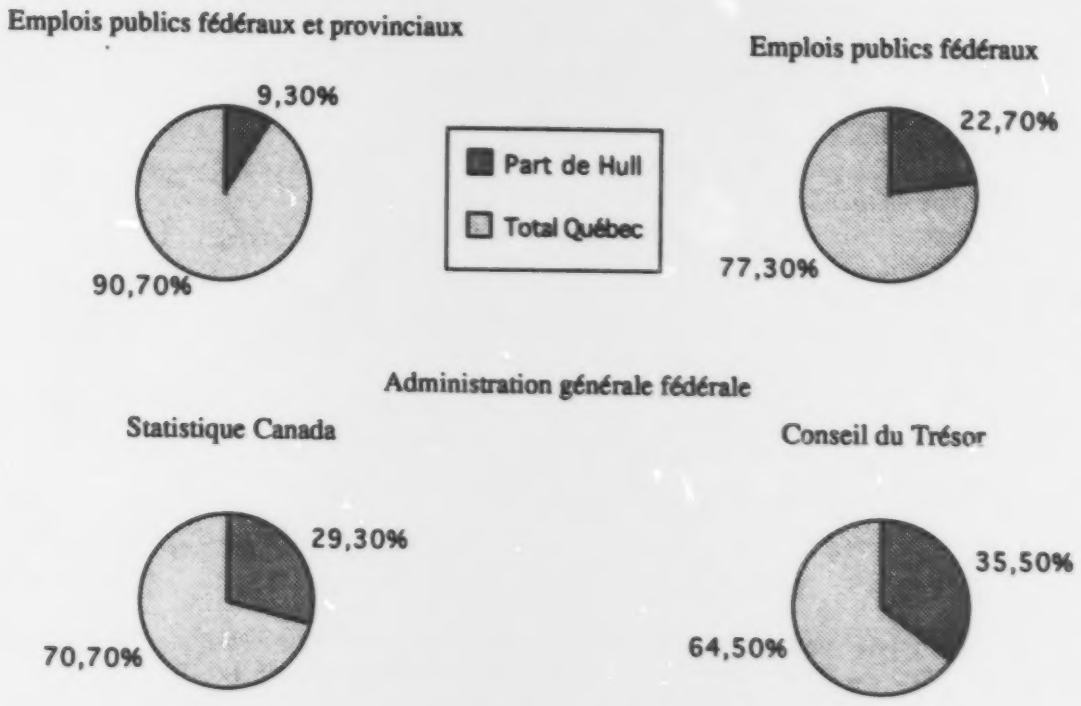


Tableau 4

La part des emplois fédéraux de Hull dans l'administration publique en 1990

Au Canada, Hull représente :

4,3 % des employés publics fédéraux
5,2 % des fonctionnaires d'administration publique générale fédérale
2,2 % des employés des entreprises publiques fédérales

Dans la région de la CCN, Hull représente :

20,3 % des employés publics fédéraux
19,8 % des fonctionnaires d'administration publique générale
23,5 % des employés d'entreprises publiques fédérales

Au Québec, Hull représente :

4 % de tous les employés publics prov.+féd. et parapublics provinciaux
5,5 % des employés publics et parapublics provinciaux
9,3 % des employés publics fédéraux et provinciaux
10,1 % des employés d'entreprises publiques fédérales
22,7 % des employés publics fédéraux
29,3 % des fonctionnaires d'administration publique générale fédérale

Sources : *Annuaire du Québec 1989*, Bureau de la statistique du Québec. *CCN Étude de l'emploi au gouvernement fédéral*, 1990. Statistique Canada, *L'emploi au gouvernement fédéral*, cat. 72004.

NB. Au titre des emplois publics provinciaux, l'Outaouais représente 1,9 % des fonctionnaires d'administration publique générale, 2,1 % des emplois publics et 3 % des employés d'entreprises publiques provinciales.

Tableau 5

Structure de l'emploi dans la région métropolitaine de Hull

	travaillant à **Ottawa**	travaillant à **Hull**
employés fédéraux résidents du Québec	18 164	7 711
employés provinciaux du Québec		3 250
employés municipaux du Québec		2 523
résidents québécois du parapublic		14 979
résidents québécois du secteur privé	15 581	22 747
employés fédéraux résidents de l'Ontario		15 474
résidents ontariens du secteur privé		3 316
total 103 645 emplois dont	**33 745**	**70 000**

Sources : CCN (1990) ; SAO (1990) ; *Changer de capitale*, sources diverses.

Les données sur les effectifs de fonctionnaires **selon le lieu de travail** sont fournies par la CCN (1990) à l'aide d'un sondage. Elles sont intéressantes pour connaître la capacité utilisée des locaux dans l'Outaouais et croisées avec d'autres données pour connaître les flux de migrations quotidiennes. Elles nous renseignent sur la capacité d'absorption des équipements et bâtiments existant dans l'Outaouais. Le tableau 6 présente pour la communauté urbaine de l'Outaouais, les effectifs fédéraux par ministère et leur localisation, par municipalité, par rue et par édifice, donnant ainsi une idée précise de la capacité d'accueil à Hull et une base à une politique de décentralisation à partir des localisations actuelles.

Tableau 6

Communauté urbaine de l'Outaouais, Emplois fédéraux, localisation et effectifs en 1989

ville, rue, édifice	ministère ou organisme	effectif
Gatineau162 Varenne	Pêche et Océans	4
Hull ,15 Eddy J. Léger	Santé et Bien être	1
	Secrétariat d'État	2 127
	total	2 128
Hull, 569 bd St.Joseph	Corp. crédit agric.	1
Hull , 975 bd St.Joseph		
place Richelieu	Banque féd. développement	10
Hull, Place portage I	Consommateurs et Sociétés	1 142
	Santé et Bien-être	1
	Approvisionnements et Services	1
	total	1 144
Hull, Place portage II	Emploi et Immigration	44
	Santé et Bien être	1
	Travail	761
	Défense nationale	6
	Travaux publics	87
	Approvisionnements et Services	8
	Sécurité aérienne	109
	total	1 016
Hull, Place portage III	Affaires extérieures	216
	Santé et Bien être	3
	Défense nationale	71
	Approvisionnements et Services	3 659
	Corporation Musées nationaux	238
	total	4 187

Hull, Place portage IV	Emploi et Immigration	2 573
	Santé et Bien être	1
	Travaux publics	834
	Approvisionnements et Services	15
	total	3 423
Hull, Place du centre	Approvisionnements et Services	3
	ACDI	1 726
	total	1 729
Hull, Fontaine	Agriculture	102
Sacré Coeur	Emploi et Immigration	55
	Environnement	41
	Affaires extérieures	72
	Santé et Bien-être	3
	Affaires indiennes et du Nord	77
	Revenu national (douanes)	206
	Archives publiques	65
	Commission fonction publique	193
	total	835
Hull, Sacré Coeur	Finances	5
édifice imprimerie	Pêche et Océans	3
	Santé et Bien-être	3
	Défense nationale	201
	Travaux publics	30
	Approvisionnements et Services	974
	Transports	30
	Commissariat langues officielles	2
	total	1 248
Hull, Sacré Coeur, Power Plant	Affaires extérieures	15
Hull,Montcalm-Connors	Énergie, mines, ressources	36
Hull,Terrasse Chaudière	Environnement	692
	Affaires indiennes et Nord	1 310
	Approvisionnements et services	22
	CRTC	393
	Agence nat. transports (NTA)	460
	Bibliothèque nationale	331
	total	3 208

Hull, St.Jean Bosco	CCN	96
Hull, Cegep	Emploi et Immigration	1
Hull, Cité des jeunes,	Santé et Bien être	2
Asticou	Corp. des Musées nationaux	239
	Archives publiques	270
	total	511
Hull,100 Gamelin, ferme	Environnement (patho. anim.)	35
Hull, Bisson,cent.ling.	Commission fonction publique	71
Hull, 351 bd St.Joseph,		
Vincent Massey	Agriculture	98
	Environnement	845
	Santé et Bien-être	1
	Approvisionnements et Services	2
	Service canadien des Forêts	112
	total	1 058
Gatineau, Gréber,		
Canadian linen	Environnement	3
Gatineau,bd Maloney	Emploi et Immigration	45
	Santé et Services sociaux	7
	total	52
Old Chelsea	CCN	80
Touraine, centre formation.	Commission fonction publique	51
Hull, 425 St. Joseph		
Village Place Cartier	Emploi et Immigration	88
Hull, 151 Jean Proulx	Environnement	10
Hull, 400 Taché	Emploi et Immigration	1
Hull, 555 bd Carrière		
Louis St. Laurent	Défense nationale	1 948
Hull,189 Deveault,		
Merkburn	Consommateurs et Sociétés	6
Buckingham,		
101 est Mc Laren	Emploi et Immigration	20
	grand total	**23 015**
	non identifiés	170
	total enquête CCN	**23 185**

Les données **selon la langue maternelle** sont présentées dans le rapport annuel de la Commission de la fonction publique (1990) et tiennent compte des divers lieux géographiques de travail et des divers ministères et organismes. Ainsi, le nombre et la proportion de francophones et d'anglophones y est présenté pour chacune des deux rives de l'Outaouais pour Ottawa-Hull et aussi pour diverses villes québécoises. Cependant, les effectifs considérés se limitent à ceux sur lesquels la Commission de la fonction publique a juridiction.

Les effectifs **selon le lieu de résidence et le lieu de travail** sont rassemblés dans l'étude de la CCN (1990) qui s'appuie sur un sondage à l'aide de questionnaires. Les résultats obtenus par cette enquête aboutissent à un grand total proche de celui obtenu par Statistique Canada. Le Conseil du Trésor procède aussi à des compilations sur la base du lieu de travail et du lieu de résidence.

Le nombre d'employés recensés par Statistique Canada (1991) pour la région métropolitaine d'Ottawa-Hull, avec distinction des deux rives, donne lieu à une répartition **selon le lieu de travail et la catégorie d'emploi**.

Enfin, nous disposons pour la région métropolitaine d'Ottawa-Hull de notre propre échantillon (Saint-Germain et Lavoie, 1989) obtenu de compilations spéciales de Statistique Canada. Cet échantillon qui provient des questionnaires longs des recensements de 1981 et de 1986 (1 Canadien sur 5) est le plus complet qui soit disponible. Il prend en compte toutes les personnes de 18 ans et plus **selon leur lieu de résidence**, Hull métropolitain ou Ottawa-Carleton, **selon la langue parlée à la maison.** Il tient compte des réponses multiples aux questions sur la langue et inclut pour 1981 et 1986 une information sur de nombreuses variables (divers types de revenus, chômage, scolarité, âge, lieu de naissance, langue utilisée par l'époux ou l'épouse ou par les enfants,...).

1.1.2.2 Les effectifs d'employés fédéraux à considérer

Quels effectifs de fonctionnaires fédéraux faut-il considérer dans l'éventualité d'un transfert de juridiction ? Certainement les francophones qui résident au Québec, dans l'Outaouais ; ils sont 19 255 en 1985 qui parlent le français à la maison (tableau 7), dont il faut soustraire environ 2 000 fonctionnaires provinciaux. À ce nombre on pourrait ajouter 3 955 Anglo-québécois qui vivent depuis toujours au Québec ou qui ont choisi d'y vivre ; ils sont Québécois parfois depuis leur naissance et ont fait leur marque dans l'histoire de la région. De plus, plusieurs de ces anglophones vivent au sein de couples mixtes au plan linguistique, une situation qui est loin d'être exceptionnelle dans l'Outaouais ; la ville d'Aylmer en offre de nombreux exemples.

Tableau 7

Région métropolitaine d'Ottawa-Hull.
Effectifs d'employés fédéraux.

	1981	%	1986	%
1. Effectifs francophones LPM [1] au Québec (Outaouais)	18.850	53,4	19 255	52,5
2. Effectifs anglophones	3 875	11,0	3 955	10,8
3. Effectifs québecois (sans allophones)	22 725	64,4	23 210	63,3
4. Effectifs francophones LPM en Ontario (Franco-Ontariens)	12 383	35,1	13 435	36,7
5. Effectifs totaux francophones (Franco-Québécois et Franco-Ontariens) [2]	31 435	89,0	32 690	89,2
6. Effectifs totaux québecois et franco-ontariens	35 310	100	36 645	100

Sources : *Compilation spéciale* de Statistique Canada. Saint-Germain et Lavoie, 1989, tableau 9.2 et 10.2.

Notes : Les totalisations présentées ici incluent ensemble les effectifs des fonctions publiques fédérales et provinciales. 1- LPM désigne la langue parlée à la maison. 2- Pour le Conseil du Trésor, il y aurait en 1989 dans la région de la capitale nationale 25 262 fonctionnaires francophones selon la langue officielle.

Enfin, à ces Anglo-Québécois, il faudrait ajouter quelques centaines d'allophones par la langue parlée à la maison. En effet, la plupart de ces allophones sont anglicisés ou francisés ; il n'y a en 1986 qu'environ 3 % de la population adulte de l'Outaouais, soit 2115 personnes qui utilisent à la maison une langue non officielle habituellement en concurrence avec l'anglais ou le français ou les deux ensemble. Rares sont ceux qui ignorent tout de l'une ou l'autre des langues officielles. Enfin, la sous-représentation des allophones dans la fonction publique provinciale et fédérale fait que le total des effectifs québécois à partir des francophones et des anglophones serait trés peu touché par l'addition de quelques dizaines ou centaines d'individus parlant seulement une langue non officielle. La région outaouaise a cependant des groupes ethniques intégrés ou qui s'intègrent à la population régionale ; les Portugais en sont le meilleur exemple rejoints par des Haitiens, des Cambodgiens, des Laotiens, des Latinos-américains que des programmes gouvernementaux comme le COFI, ou bien l'aide de bénévoles comme celle qui est prodiguée aux réfugiés, cherchent à intégrer à la population outaouaise.

2 LPM désigne la langue parlée à la maison.

3 Pour le Conseil du trésor, il y aurait en 1989 dans la région de la capitale nationale 25 262 fonctionnaires francophones selon la langue officielle (Conseil du Trésor, *Les langues officielles dans les institutions fédérales, Rapport annuel*, 1988-1989).

Ceci dit, les effectifs de résidents québécois dans la fonction publique fédérale et provinciale atteignent en 1985, 23 210 personnes. On peut supposer que la quasi totalité des francophones et une certaine partie des anglophones voudraient continuer à vivre et travailler au Québec dans la fonction publique advenant un transfert de juridiction.

À cet effectif de fonctionnaires québécois employés au fédéral, il faudrait ajouter une partie des francophones de l'Ontario. Certains sont des Franco-Ontariens récents et d'origine québécoise qui souhaiteraient probablement vivre et travailler au Québec. Mais, il y a surtout dans l'agglomération d'Ottawa-Carleton beaucoup de Franco-ontariens, d'Acadiens, de francophones de diverses provinces, surreprésentés dans la fonction publique fédérale au regard de leur nombre, qui n'ont pas d'attaches particulières vis-à-vis du Québec et qui ne deviendraient Québécois que si la situation les y forçait.

L'effectif des fonctionnaires francophones sur la rive ontarienne atteint en 1986, 13435 personnes, incluant les niveaux provincial et fédéral. Ainsi, l'on aboutit aux totaux suivants : l'ensemble des fonctionnaires fédéraux et provinciaux francophones est de 32690 et l'ensemble des fonctionnaires québécois et franco-ontariens atteint 36645 personnes pour les deux niveaux de gouvernement. Après soustraction d'environ 5000 employés provinciaux francophones québécois et Franco-Ontariens, le plafond théorique de l'effectif à considérer dans les pires éventualités ne pourrait guère dépasser 31000 personnes ; le plancher théorique étant les 19255 francophones, Franco-québécois de l'Outaouais. Le plafond théorique d'employés fédéraux pouvant faire l'objet d'un transfert représente environ 20 % des emplois publics provinciaux du Québec et le plancher théorique serait d'environ 13 % des actuels emplois publics du Québec. Il y aurait donc dans cette première approximation, entre 20000 et 30000 employés fédéraux d'Ottawa-Hull qui pourraient changer de juridiction et s'ajouter pour une bonne partie d'entre eux aux actuels employés publics de l'Outaouais qui atteignent déjà plus de 3000 francophones.

En fait, une partie appréciable des employés fédéraux, mais dont le nombre est difficile à estimer avec précision, préférera sans doute advenant la souveraineté, quitter l'Outaouais, soit pour Ottawa, ou pour des postes spécialisés ou de responsabilité à Québec nouvelle capitale, ou pour d'autres régions québécoises où ces fonctionnaires ont des attaches. Ce nombre dépend fortement des conditions dans lesquelles s'effectuera le transfert de juridiction. Le défi pour l'Outaouais sera de garder dans la région un effectif environ huit fois supérieur à celui des employés provinciaux actuels. On va revenir plus loin sur cet aspect. Par ailleurs et pour mémoire, on peut évaluer à environ 2500 le nombre d'emplois d'administration publique dans les municipalités ou administrations locales de l'Outaouais (Québec, 1987).

Considérons maintenant la part des emplois fédéraux détenus par les résidents du Québec et rapportons-la à la proportion qu'occupe la population québécoise dans le total canadien (tableau 8). On peut voir qu'il y avait en 1970 un déficit de 11 points de pourcentage. Du fait de la diminution de la part de population du Québec dans le total canadien et de la hausse de sa proportion d'employés fédéraux, l'écart s'est réduit en 1990 à 6,4 points de pourcentage, mais en chiffres absolus le manque d'employés fédéraux a augmenté et s'élève à 33 750, tandis que ce manque de salaires versés atteint 774 millions

de $ courants en 1990. On peut penser que les services publics devraient être les mêmes pour tous les citoyens et proportionnés dans une certaine mesure au volume de la population provinciale.

Tableau 8

Part des emplois et rémunérations fédérales des résidents du Québec, 1970-1990

	1970	1988	1990
1- Québec en % de la population du Canada	28,2 %	25,6 %	25,5 %
2- Québec en % des emplois fédéraux	17,2 %	20,3 %	19,1 %
3- points d'écarts entre population et emplois	11,0	5,5	6,4
4- déficit en nombre d'emplois publics	24 500	32 186	33 750
5- % de déficit d'emplois publics (ratio 1 sur 2)	63,9 %	27,0 %	33,5 %
1- Québec en % du P.I.B. canadien	24,9 %	23,9 %	23,4 %
2- Québec en % des rémunérations employés publics fédéraux	20,3 %	20,4 %	19,4 %
3- points d'écarts entre P.I.B. et rémunérations	4,6	3,5	4,0
4- pertes pour le Québec dans l'année 1990 (en millions de $)	140	675	774
5- % perdu de la masse salariale (ratio 1 sur 2)	22,7 %	17,1 %	20,1 %

Sources : Parti Québécois, *Les employés fédéraux et l'indépendance*,1973 ; Statistique Canada cat. 72 209, 1991.

Notes : Les pourcentages et effectifs sont établis à partir du total des emplois fédéraux d'administration générale et des entreprises publiques.

Si l'on considère enfin la capacité de payer, la part du PIB québécois dans le total canadien montre encore un déficit, tant en 1970 qu'en 1990 par rapport à ce qui aurait pu être financé par le Québec comme emplois fédéraux, et en conséquence, la capacité du Québec d'absorber un plus grand nombre de fonctionnaires qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.

1.2 Masses salariales et coûts approximatifs directs du transfert

La rémunération brute totale des fonctionnaires fédéraux qui résident dans l'agglomération de Hull ou qui sont francophones permet d'effectuer plusieurs estimations du coût direct approximatif d'un transfert de juridiction.

La rémunération totale des fonctionnaires fédéraux de Hull et d'Ottawa, et leur répartition par catégories professionnelles est présentée par Statistique Canada (1991). On dispose de totalisations pour les

effectifs de l'administration québécoise et pour ceux des entreprises publiques sur les bases annuelles, trimestrielles et mensuelles. Ainsi, pour l'année 1990 les rémunérations du secteur public fédéral atteignent au Québec 3980 millions de dollars, dont 2709 millions pour l'administration générale ; le secteur public provincial a de son côté des rémunérations qui s'élèvent à 5254 millions, dont 3711 millions pour son administration générale.

La rémunération totale des employés fédéraux est présentée sur une base régionale dans le tableau 9. Ce tableau permet de rendre compte de quelques ordres de grandeur du coût en rémunérations des fonctionnaires de plusieurs régions, même si les rapprochements doivent être faits avec prudence comme on s'en rendra compte en consultant les notes qui accompagnent le tableau. On peut voir que le coût de la fonction publique fédérale à Montréal en 1990-1991 est d'un ordre de grandeur comparable à celle de Hull , ou encore que le total pour le Québec se rapproche du coût des rémunérations à Ottawa-Hull.

Tableau 9

Rémunération totale de l'administration publique fédérale par RMR, 1990-1991– (en millions de $)

Régions	Administration générale			Entreprises publiques		Total des emplois publics		
	féd.	prov.	total	féd.	prov.	féd.	prov.	grand total
Chicoutimi	21 (30)	43	64 (73)	——	——	——	——	——
Québec	357 (455)	1044	1401 (1499)	——	——	——	——	——
Trois-Rivières	10 (11)	68	78 (79)	——	——	——	——	——
Sherbrooke	30 (35)	40	70 (75)	——	——	——	——	——
Montréal	735 (867)	419	1154 (1286)	——	——	——	——	——
Hull	703 (794)	41	744 (835)	——	——	943 (1065)	——	——
total Québec	2709	3711	6420	1271	1543	3980	5254	9234
Ottawa	3000 (appr.)	——	——	——	——	——	——	——
Ottawa-Hull	3736	——	——	——	——	——	——	——

Sources : - Statistique Canada cat. 72 209 et *compilation spéciale* sept. 1990 - Conseil du Trésor, mars 1991 et février 1992.- Office des ressources humaines, *Portrait statistique... op. cit.* 1990.

Notes : Les données ne sont pas homogènes car elles proviennent de sources différentes. Parfois les dates diffèrent de quelques mois et les bases géographiques aussi, (RMR pour le fédéral et régions administratives pour les données provinciales sauf Montréal = régions 06 + 13).

Les données entre parenthèses ont été obtenues à partir des pourcentages des effectifs de fonctionnaires par RMR (tableau 33) Le total 3711 provient d'une autre série que ses composantes.

Par ailleurs, la Commission de la fonction publique présente pour chaque année le traitement annuel en dollars courants et constants (base 1981) par sexe, groupe linguistique et niveau de revenus, mais sans ventilation géographique (tableau 11 du rapport annuel de la Commission de la fonction publique 1990).

À partir de notre échantillon, nous disposons de données au niveau du Québec tout entier, de Montréal, du reste du Québec et de l'agglomération de Hull et d'Ottawa-Carleton. Ces données incluent tous les niveaux de juridiction de la fonction publique. Aussi, c'est dans l'agglomération de Hull et d'Ottawa qu'elles offrent le plus de précisions.

Pour Ottawa et Hull, nous disposons des données provenant des recensements de 1981 et de 1986 pour les hommes et les femmes, par groupes linguistiques, selon la résidence et par catégories professionnelles (tableaux 10 et 11).

Il ressort de ces tableaux que la rémunération moyenne des fonctionnaires masculins anglophones d'Ottawa-Hull dépasse celle des francophones d'environ 17 % en 1980 et de 13 % en 1985, mais seulement de 4 % à 5 % lorsqu'il s'agit des femmes. Ces moyennes de revenus s'expliquent par l'inégale représentation selon le groupe linguistique dans les fonctions supérieures ou subalternes. Les effectifs aux postes de direction et de commis reflètent cette réalité pour Hull et Ottawa-Carleton (tableau 8).

On peut voir aussi que les hommes anglophones ont proportionnellement plus d'emplois dans la fonction publique en général (et sans doute fédérale) que les francophones. Ceci est également vrai pour les femmes anglophones au Québec, mais c'est l'inverse pour les femmes francophones à Ottawa où leur proportion dans les emplois est plus élevée que leurs consoeurs anglophones (tableau 10).

Le rapport annuel (1990) de la Commission de la fonction publique montre que la surreprésentation des francophones de la région d'Ottawa-Hull continue au niveau des agents d'exploitation et du personnel de soutien qui exige souvent le bilinguisme et que les francophones restent sous-représentés dans les catégories de gestion, ainsi que les catégories scientifiques et professionnelles. Au plan géographique, la Commission note la sous-représentation des anglophones - encore accentuée par les départs - dans la fonction publique fédérale au Québec qui est toujours le plus demandé par les francophones, mais oublie la sous-représentation du Québec dans la fonction publique fédérale.

L'enquête la plus récente de la CCN sur l'emploi fédéral (1990) montre la croissance de la part de Hull dans le total de la région métropolitaine d'Ottawa-Hull, avec des emplois qui ne représentaient que 7 % du total en 1976 et qui atteignent 20,3 % en 1989. Parallèlement, on assiste à une augmentation de la proportion de fonctionnaires résidant au Québec, qui atteint 22,7 % de la région métropolitaine d'Ottawa-Hull en 1989, ainsi qu'à la hausse des migrations journalières interprovinciales qui atteignent en 1989, 15 474 fonctionnaires qui franchissent les ponts de l'Outaouais vers le Québec et 22 644 qui les franchissent vers l'Ontario. En 1986, ces mouvements s'équilibraient davantage avec réciproquement, 17 810 et 16 342 fonctionnaires.

Tableau 10

Francophones, anglophones, fonction publique et revenu du travail hommes, femmes 1980 et 1985

	Francophones				Anglophones					
	1980		1985		1980		1985		1980	1985
Régions	% des emplois	Revenus $	% des emplois	Revenus $	% des emplois	Revenus $	% des emplois	Revenus $	Indice francophones = 100	
HOMMES										
Hull métropolitain	24.3	29 815	20.9	31 143	24.2	33 257	23.8	32 207	115.7	103.7
Ottawa-Carleton	27.0	31 106	28.3	31 106	32.7	35 619	29.2	36 739	114.5	107.7
Ottawa-Hull	25.3	30 306	23.4	32 358	32.1	35 510	28.9	36 529	117.2	112.9
FEMMES										
Hull métropolitain	28.0	17 891	27.2	20 548	29.8	19 157	28.1	21 969	107.7	106.9
Ottawa-Carleton	31.0	20 263	32.3	22 609	25.1	19 719	23.6	22 508	97.3	99.5
Ottawa-Hull	29.2	18 892	29.1	21 397	25.4	19 682	23.8	22 476	104.1	105.0

Source *Compilation spéciale* de Statistique Canada. Saint-Germain et Lavoie, 1989. Annexes 9.2. *Langues et statuts économiques. Le Canada des années 80.* Étude préparée pour le Secrétariat d'État et le Commissariat aux langues officielles.

Tableau 11

Fonction publique- Effectifs et revenus moyens selon la langue, le sexe, la catégorie professionnelle – RMR d'Ottawa et de Hull, 1986

Régions métropolitaines	Groupes lingustiques	Total professions		Directeurs		Employés de bureau	
		Effectifs	Revenus $	Effectifs	Revenus $	Effectifs	Revenus $
		TOTAL DES DEUX SEXES					
Hull	francophones	19 225	25 697	4 600	35 610	9 795	19 685
	anglophones	3 995	27 478	1 065	38 340	1 965	20 842
Ottawa	francophones	13 435	28 176	3 625	38 777	6 390	21 566
	anglophones	71 445	30 951	20 290	41 478	31 125	23 626
		HOMMES					
Hull	francophones	9 360	31 143	2 730	39 909	3 170	24 391
	anglophones	2 105	32 297	640	43 287	790	24 623
Ottawa	francophones	6 505	34 106	2 055	45 274	2 365	26 843
	anglophones	42 365	36 739	13 745	46 114	14 740	29 460
		FEMMES					
Hull	francophones	9 895	20 548	1 870	28 095	6 630	17 436
	anglophones	1 845	21 969	425	30 945	1 175	18 299
Ottawa	francophones	6 930	22 609	1 570	30 253	4 020	18 460
	anglophones	29 060	22 508	6 540	31 740	16 385	18 378

Sources: *Compilation spéciale* de Statistique Canada, Saint-Germain et Lavoie, 1989, *Annexes 9.2 pour Langue et statuts économiques, le Canada des années 80*. Études préparées pour le Secrétariat d'État et le Commissariat aux langues officielles.

1.3 Besoins directs et indirects de l'Outaouais pour réduire les coûts sociaux d'un transfert

Nous pensons à deux types d'interventions possibles : les premières concernent directement la fonction publique et portent sur le maintien du même volume d'emplois administratifs et dans plusieurs cas d'une relocalisation sur la rive québécoise. Un second type d'intervention vise à soutenir l'économie et la vie régionale, et non la simple survie de l'Outaouais. Il s'agit alors de mesures visant à renforcer les emplois privés et les infrastructures économiques, sociales, culturelles, ainsi que de transport de la région. Ces deux types d'interventions cherchant à atténuer à court et moyen terme les coûts sociaux qu'aura à supporter éventuellement la région, et à lui donner à plus long terme les moyens de poursuivre son développement. C'est l'avenir et le dynamisme même d'une région de près de 300 000 personnes aujourd'hui dont il est question.

1.3.1 Besoins directs concernant la fonction publique

Au départ, l'agglomération de Hull dispose de locaux ayant une capacité d'absorption de 23 185 employés fédéraux travaillant au Québec en 1989 et de 25 875 fonctionnaires fédéraux résidant au Québec (CCN 1990), auxquels il faut ajouter 3253 employés provinciaux. La récupération par le Québec de pouvoirs exercés actuellement par le fédéral pourrait aboutir à cinq catégories d'emplois administratifs du point de vue de la région de l'Outaouais.

1. augmentation d'emplois régionaux nécessaires sur place par **extension de pouvoirs dans les secteurs où le Québec exerce déjà sa juridiction en partage avec le fédéral** : agriculture, main-d'oeuvre, immigration, santé, environnement, énergie et mines, etc.

2. création ou maintien d'emplois régionaux sur place dans les **secteurs nouvellement récupérés** par le Québec : postes, communications, radio et télévision, assurance-chômage, pensions de retraite,...

3. création ou maintien d'**emplois** sur place dans des secteurs qui pourraient être **décentralisés** dans l'Outaouais par un gouvernement souverain ayant son siège à Québec : Anciens combattants, Transports, Forêts, Imprimerie nationale, Travaux publics, etc.

4. création ou maintien d'**emplois supranationaux** liés à d'éventuelles **institutions** économiques, militaires ou politiques **communes** : banque centrale, siège de l'union douanière, administration d'un parlement ou d'une cour de justice supranationale, siège d'une organisation de défense commune,...

5. **pertes d'emplois régionaux liés au siège du gouvernement et du parlement** d'un État souverain : Affaires extérieures, Conseil privé, Conseil du Trésor, Cour suprême, Défense nationale, Finances, Gendarmerie, Justice, Secrétariat d'État, Solliciteur général, Commission de la fonction publique, Vérificateur général,...

On comprendra facilement qu'il ne sera pas trés compliqué de maintenir ou relocaliser dans l'Outaouais des emplois correspondant aux points 1 et 2, qu'il s'agisse d'un bureau d'emploi et main d'oeuvre à juridiction non partagée ou de bureaux de poste.

La décentralisation des emplois nationaux évoqués au point 3 est possible et doit être envisagée à partir des ressources matérielles et humaines déjà présente dans la région (Imprimerie, Transports, Affaires indiennes et du Nord canadien, Emploi et Immigration, Santé et Bien être,...). Si le gouvernement fédéral a décentralisé le ministère des anciens combattants à Charlottetown, le Québec pourra bien le faire à Hull !

Il faudra, pour compenser les pertes de ministères ou organismes non décentralisables évoqués au point 5, qu'augmentent les emplois des catégories 1,2,3,4, mais **surtout retenir ou attirer dans la région des ministères décentralisables** du type évoqué au point 3. Il s'agirait en fait de veiller à l'implantation dans l'Outaouais d'un effectif d'employés publics ou de fonctionnaires qui pourraient alors représenter entre 7 % et 9 % du total de ceux qui seraient alors à l'emploi du nouvel État souverain. Ce qui est à la mesure de la troisième région métropolitaine et du troisième centre administratif du Québec que constitue déjà Hull, et si l'agglomération veut agir comme telle pour maintenir ses acquis et s'affirmer.

Les montants de 7 % et 9 % qui viennent d'être cités résultent du rapport des excédents d'emplois en Outaouais (tableau 12) sur les effectifs totaux de fonctionnaires ou d'employés publics qu'aurait approximativement un Québec souverain. Ces effectifs totaux devrait correspondre en principe à l'addition des actuels fonctionnaires provinciaux (109 991) plus les actuels fonctionnaires fédéraux (68 146), soit un total de 178 137 fonctionnaires. Si l'on y ajoute les entreprises publiques, les effectifs d'employés publics provinciaux atteignent 146 443 plus les 103 387 employés publics fédéraux, soit un total de 249 830 personnes (tableau 1).

Une étude sur l'emploi fédéral (D.Savoie) à laquelle se réfère la CCN évoque les deux arguments suivants en faveur de la décentralisation :

les unités dont les programmes et les services sont clairement définis et dont la communication directe avec l'administration centrale est limitée ; les unités s'acquittant de responsabilités de caractère relativement répétitif ou routinier.

Et dans un autre texte (D.J.Savoie,R.Tremblay,1986), ce qui était considéré le plus décentralisable était

les services...relativement autonomes au sein des ministères organiques...qui s'adressaient à la clientèle d'une région particulière autre que celle de la capitale nationale...ou qui offraient un soutien à grande échelle, de nature répétitive ou courante, comme la tenue de dossiers, l'approvisionnement et le contrôle des stocks.

Ce sont des organismes de ce type qui seraient le plus facilement décentralisables à Hull.

Par contre, l'Outaouais devrait vivre un changement de capitale avec le déplacement du nouveau pouvoir souverain vers la ville de Québec, ce qui ferait perdre des emplois de niveau national liés à des fonctions non décentralisables, comme ceux qui sont évoqués au point 5. Il s'agit d'emplois qui relèvent davantage de la logique de la centralisation administrative pour les raisons suivantes :

Les unités auxquelles un rôle d'organisme central ou de coordination est confié afin d'assurer que les activités gouvernementales ne font pas double emploi ;

les unités chargées de s'assurer que les divers programmes sont conformes aux politiques gouvernementales ainsi qu'aux normes nationales ;

pour des raisons symboliques, certaines unités et certains organismes devraient demeurer dans la capitale nationale ;

on considère généralement la capitale comme l'une des villes les plus neutres d'un pays ; il serait donc bon que les organismes de contrôle y soient situés.

Il reste enfin à évoquer l'éventuelle implantation dans l'Outaouais d'organismes supranationaux relevant d'institutions communes Québec-Canada. Leur nombre possible a déjà pu paraître plus élevé pour le Parti québécois lorsque la souveraineté-association était davantage mise de l'avant, mais il en reste toujours des traces comme la Banque centrale et la monnaie commune ou l'union douanière. La réalité pourrait comporter d'autres institutions communes de caractère provisoire ou permanent maintenues pour diverses nécessités économiques, militaires ou politiques, ou par les hasards de l'exercice du pouvoir.

Tableau 12

L'Outaouais et la région métropolitaine de Hull en pourcentage de la population québécoise et des emplois fédéraux de Québec, 1990

Sur la base des emplois d'administration générale et du lieu de travail	
Outaouais en % de la population québécoise (1986)	3,9 %
RMR de Hull en % des emplois d'administration générale fédérale au Québec	29,3 %
excédent entre population et emplois pour l'Outaouais	25,4%
excédent en nombre d'emplois	17 041
emplois restants en l'absence de mesures spéciales	2 604
plus emplois provinciaux actuels	1 101
total emplois provinciaux actuels et nouveaux	3 705
pertes en millions de $ pour l'Outaouais résultant de l'excédent d'emplois perdus	688

Sur la base des emplois fédéraux totaux et du lieu de résidence	
Outaouais en % de la population québecoise (1986).	3,9 %
RMR de Hull en % des emplois d'administration générale fédérale au Québec	25,0%
excédent entre population et emplois pour l'Outaouais	21,1%
excédent en nombre d'emplois.	21 815
emplois restants en l'absence de mesures spéciales	4 060
plus emplois provinciaux actuels.	3 253
total emplois provinciaux actuels et nouveaux.	7 313
pertes en millions de $ pour l'Outaouais résultant de l'excédent d'emplois perdus	840

Notes : La population de RMR de Hull atteint 70 % de celle de l'Outaouais. On a supposé que le rôle de Hull comme capitale régionale donnait lieu à une proportion qui pourrait atteindre 80 à 90 % des effectifs d'emplois publics et en conséquence les résultats des scénarios présentés dans ce tableau ne font pas de distinction entre Hull et l'Outaouais en ce qui concerne les emplois provinciaux.

Sources : Commission de la Capitale nationale (1990) ; Statistique Canada. *Cat. 72.0209* et *compilations spéciales.*

1.3.2 Besoins de mesures indirectes pour réduire les coûts sociaux d'un transfert et promouvoir le développement de l'Outaouais

Les mesures directes concernant la fonction publique ne seront efficaces et n'auront de conséquences positives, que si elles s'appuient sur un certain nombre de mesures indirectes. Comment envisager le maintien de certains services publics d'importance nationale ou supranationale à Hull, s'il n'existe pas de liaisons routières ou aéroportuaires dignes de ce nom ?

L'Outaouais a besoin depuis longtemps de développer plusieurs infrastructures économiques, sociales et culturelles, pour rattraper son retard. Au niveau des transports, Hull qui est la troisième agglomération du Québec n'est toujours pas reliée par autoroute au reste du Québec. Une liaison autoroutière avec la région montréalaise aurait une incidence déterminante sur la population de l'Outaouais qui se sentirait plus intégrée au Québec, car la route concerne beaucoup de monde, et retiendrait une région qui sans cela a tendance à se laisse dériver vers l'Ontario et un district fédéral de fait. Il est donc urgent de construire les 150 kms manquants de l'autoroute 50 entre Masson et Mirabel. De même, l'implantation de services publics dépassant les besoins régionaux de l'Outaouais, sans parler d'autres activités, nécessitera un équipement aéroportuaire adéquat et des relations aériennes fréquentes avec Québec en particulier et d'autres destinations en récupérant certaines lignes qui aboutissent actuellement à l'aéroport d'Ottawa.

L'Outaouais aura besoin également de développer des services hospitaliers et médicaux encore insuffisants et qui entraînent aujourd'hui une demande importante aux services ontariens. Les besoins existent aussi dans le domaine de l'éducation au niveau collégial et universitaire, ou plusieurs spécialités et perfectionnements doivent être créés. On pourrait envisager d'y greffer des centres de recherche

gouvernementaux ou privés. L'Outaouais aura toujours l'avantage de faire partie d'une vaste agglomération de près d'un million d'habitants et d'être proche de plusieurs marchés de consommation de l'Ontario et des États-Unis, ce qui peut encourager des implantations industrielles à partir de plusieurs parcs industriels déjà existants.

Pour demeurer une région attirante, l'Outaouais devra maintenir et améliorer plusieurs de ses attraits touristiques et culturels : Parc de la Gatineau, divers centres de loisirs mis en place par la Société d'aménagement de l'Outaouais, stations de ski alpin, musées, théâtres, et se doter d'une salle de spectacle convenable à Hull. La création d'une grande municipalité de 200 000 habitants résultant de la fusion de Hull, Aylmer et Gatineau, dotée d'une autoroute de traversée et d'un tarif unique de téléphone apparaît souhaitable.

Au delà du secteur public, il faut aussi considérer que de nombreux résidents québécois travaillent en Ontario dans le secteur privé et dans le secteur parapublic (éducation, santé,...) et que de nombreux Ontariens travaillent de même au Québec. Des comportements responsables reposant sur une réciprocité de traitement pourraient contribuer, même à travers une période transitoire difficile, à maintenir ces emplois. Les travailleurs frontaliers pourraient conserver leurs emplois respectifs et franchir chaque jour l'Outaouais dans les deux sens, comme tant de Canadiens ou d'Américains le font entre Windsor et Détroit, ou tant d'Européens quotidiennement entre les divers pays d'Europe, y compris entre pays ayant de lourds passifs historiques tels la France et l'Allemagne au pont sur le Rhin entre Kehl et Strasbourg.

De plus, l'Outaouais réduirait sa dépendance à l'égard de la fonction publique et de l'Ontario, tout en se dotant d'une économie plus équilibrée, en développant le nombre de ses emplois dans le secteur privé.

1.4 Risques et impact économique pour l'Outaouais

En l'absence d'interventions gouvernementales spéciales, il serait à craindre que l'Outaouais se retrouve avec des pertes considérables d'emplois fédéraux et en déclin économique et social. L'Outaouais pourrait même au pire retomber à un effectif de fonctionnaires proportionnel à sa part dans la population totale du Québec, ou comparable à celle qui serait observée dans n'importe quelle région aussi populeuse du Québec.

Nous allons appliquer pour l'Outaouais par rapport au Québec la même logique que celle à laquelle nous avons recouru plus haut pour le Québec par rapport au Canada. Les résultats sont présentés dans le tableau 12 qui prend en considération deux bases de calcul : l'une à partir des seuls emplois d'administration générale, et l'autre à partir de la totalité des emplois fédéraux incluant administration générale et entreprises publiques. Dans le premier scénario, les emplois de la fonction publique dans l'Outaouais retomberaient à 3705 fonctionnaires ; dans le second scénario, ils atteindraient 7313 employés publics. Il faut noter que ces montants d'emplois n'incluent pas les 2 523 employés municipaux ou régionaux, ni les 6 716 emplois dans l'éducation, et les 8263 emplois de la santé et des services sociaux (1987).

Le premier calcul repose sur le lieu de travail à Hull, selon le rapport de 1990 de la Commission de la fonction publique et les données de 1990 concernant les effectifs d'administration générale au Québec. Les résultats obtenus ont, malgré leur précision, un caractère approximatif, mais il s'agit d'un scénario qu'il faut tout de même considérer sérieusement. Dans cette première hypothèse, qui est présentée dans la partie supérieure du tableau 12, l'Outaouais pourrait perdre 17 041 emplois et 688 millions de dollars.

Le second calcul repose sur le lieu de résidence et le total des emplois fédéraux à partir de données de 1986. Les résultats obtenus sont présentés dans la partie inférieure du tableau 9. Dans cette seconde hypothèse, l'Outaouais pourrait perdre 21815 emplois et 840 millions de dollars.

Du point de vue de l'économie régionale, il faut noter que la région métropolitaine de Hull perdrait selon ces deux scénarios entre 15 % et 20 % de son emploi total actuel ; ce qui aurait un effet déprimant sur la société et l'économie outaouaise, des effets indirects et multipliés à la baisse. Des mesures particulières pour la région seraient donc les bienvenues au moment du transfert de juridiction, tandis que certaines infrastructures socio-économiques, et créations d'emplois dans le secteur privé, pourraient être mises en oeuvre dès maintenant.

2. *Relever le défi : les voies de solutions*

2.1 Les principes

Les solutions passent par une prise de conscience régionale et québécoise du problème posé, par la volonté politique de le résoudre par des interventions spécifiques, par des appuis et une concertation à la grandeur du Québec, par des garanties et une information des fonctionnaires et de la population, par une libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, par des mesures directes concernant la fonction publique, par la création d'infrastructures et d'alternatives d'emplois.

La **prise de conscience** du problème remonte aux débuts du mouvement indépendantiste en Outaouais et a donné lieu à plusieurs études du Parti québécois et même à un colloque régional tenu à Hull en 1972, auquel participaient plusieurs personnalités de ce parti.

Dans son étude de 1973, le Parti québécois consacre la moitié des 75 pages du document à la dimension géographique et en particulier outaouaise du problème. Il y est écrit que :

La région de l'Outaouais québécois pose un problème particulier dû à sa proximité de la capitale fédérale et, par conséquence, au grand nombre de ses résidents oeuvrant dans l'administration fédérale. De sorte qu'un certain nombre de mesures spéciales devront être prises à l'égard de cette région, si on veut y maintenir le même niveau d'emploi dans les secteurs publics et parapublics.

Et plus loin :

Un très grand nombre de résidents de l'Outaouais sont employés par le fédéral dans des fonctions rattachées à « l'administration générale du pays », c'est-à-dire au sein des directions générales de chacun des ministères et des sociétés de la couronne fédérale.

Depuis l'échec de l'Accord du lac Meech, le transfert éventuel de juridiction des fonctionnaires fédéraux fait l'objet d'un renouveau d'intérêt en Outaouais et au delà. Dès la fin de l'été 1990, cette question était débattue avec une première version de cette étude présentée au Forum sur la souveraineté tenu le 8 et 9 septembre à Laval par le Parti québécois, et l'étude commença à circuler dans l'Outaouais. Que s'est-il passé en un an et demi ?

Peu à peu les médias et la population se sont intéressés à la question. Les hommes d'affaires de l'Outaouais ont mis sur pied un groupe d'intervention économique composé de douze personnes. Le gouvernement du Québec a nommé un représentant de l'Outaouais parmi les membres de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec. L'Alliance de la fonction publique a créé deux comités sur cette question ; l'un, reprenant le fil d'un projet datant de la Révolution tranquille, vise à mettre sur pied un regroupement des fonctionnaires fédéraux du Québec, l'autre, appelé Comité sur la dévolution, s'occupe des transferts en cours (TPS, Immigration) ou prévus. La Société nationale des Québécois de l'Outaouais a fait de la dévolution un des thèmes de discussion d'un colloque tenu à l'automne 1990. Le passage de la commission Bélanger-Campeau à Hull le 5 décembre 1990 a même donné lieu à un front commun inhabituel de nombreux organismes et personnalités en faveur du maintien du niveau d'emploi dans la région. Le congrès régional du Parti québécois de novembre 1990 y a préalablement consacré un de ses ateliers, et les propositions formulées et acheminées au congrès national du 25-27 janvier 1991 sont devenues parties intégrantes du programme du Parti québécois en même temps qu'y était proposée et entérinée la mise sur pied d'un comité ad hoc de l'exécutif national avec un mandat qui figure aussi dans le programme.

Ainsi, le programme du Parti québécois énonce, parmi d'autres recommandations, qu'un gouvernement du Parti québécois s'engage à :

maintenir en Outaouais le niveau d'emplois existants dans les secteurs public et parapublic ;

décentraliser et créer en Outaouais de larges secteurs de la nouvelle administration publique québécoise ;

intégrer les employés fédéraux avec tous leurs droits et privilèges ;

installer dans l'Outaouais les équipes de négociation bilatérales et les institutions économiques, politiques ou autres régissant les nouvelles ententes internationales ;

doter l'Outaouais de toutes les infrastructures économiques, sociales, culturelles, touristiques et de transport intra et extra-régional nécessaires à la réalisation de la décentralisation et le l'intégration ;

créer un ministère responsable du transfert et de l'intégration des employés fédéraux.

Le Parti libéral a fait de même quelques mois plus tard lors de son congrès général du 9 et 10 mars 1991. Au cours de l'été 1991 était créé le Comité Outaouais auquel ont été soumis de nombreux rapports ; le comité a organisé le Forum Outaouais au cours de l'automne 1991 et fait préparer une étude sur la question.

Une certaine prise de conscience a eu lieu, c'est un commencement, mais elle n'est pas encore proportionnée aux défis que doit relever la région et bien des occasions ont été manquées. La fusion des trois principales villes de l'Outaouais n'est pas encore réalisée, même si l'idée a progressé lors du référendum de mai 1991. L'autoroute 50 n'a pas avancé d'un kilomètre et le rattrapage au niveau des infrastructures diverses reste à faire. La volonté gouvernementale de faire face à un changement n'est pas encore évidente. On a encore l'impression que l'on n'envisage pas sérieusement pour l'Outaouais qu'une nouvelle répartition des pouvoirs, ou que la souveraineté peut avoir lieu et qu'elle aura des conséquences régionales.

Cependant, **la volonté politique d'atteindre les objectifs** doit s'ajouter à la prise de conscience. Elle implique alors des décisions qui ne peuvent satisfaire tout le monde. Elle a commencé à se refléter dans les démarches évoquées plus haut. Elle peut prendre la forme d'**engagements** ou de **garanties**. Elle s'est manifestée dans les déclarations d'hommes politiques. Ainsi, Jacques Parizeau (*Les Affaires*, 10 mars 1990) évoque :

les mécanismes de transférabilité des crédits de rentes de retraites accumulés par les fonctionnaires fédéraux qui passeront au service du Québec lorsque nous accéderons à la souveraineté. Il est entendu que nous prendrons à notre emploi tous les fonctionnaires fédéraux qui voudront passer au service du Québec.

A cause du grand nombre de fonctionnaires francophones fédéraux demeurant dans la partie québécoise de la Capitale nationale, le gouvernement d'un Québec indépendant conservera un important contingent de fonctionnaires à Hull. On évitera ainsi de nombreux déménagements. La région de Hull compte déjà plusieurs édifices fédéraux. Québec pourrait y établir une partie des nouveaux services gouvernementaux qu'il devra assurer.

De son côté, Bernard Landry, au cours d'une allocution à Hull le 13 Juin 1990 prenait plusieurs engagements rapportés par *Le Droit* (16/06/1990) :

Il ne sera jamais reproché à un homme ou à une femme du Québec d'avoir choisi de servir le gouvernement d'un pays dont nous faisons partie depuis 125 ans, il ne sera pas question de pertes d'emplois dans l'Outaouais au moment de la souveraineté.

Toutes ces femmes et tous ces hommes de la fonction publique (fédérale) qui voudront intégrer notre fonction publique pourront le faire de droit.

Les souverainistes s'engagent à décentraliser vers l'Outaouais québécois tous les emplois pour que le nombre d'emplois augmente ici grâce à l'indépendance.

Et c'est en français que ces changements seront apportés.

C'est parce que l'Outaouais est une région importante sur le plan géopolitique, qu'il sera important de maintenir ces emplois et le siège des institutions dans l'Outaouais.

Enfin, le ministre Gil Rémillard déclarait le 18 novembre à Hull, que : « Le gouvernement libéral n'acceptera jamais de mettre en jeu la santé économique de l'Outaouais » (*Le Droit*, 19/11/1990), et reconnaissait vouloir améliorer l'économie de l'Outaouais qui, disait-il, n'a pas eu sa juste part du gouvernement du Québec.

La prise de conscience et la volonté régionale ne peuvent suffire à surmonter les défis s'il n'y a pas d'**appuis extérieurs à la région** et une **concertation à la grandeur du Québec**. Cette dimension est présente dans le comité mis en place par le Parti québécois, à la suite de son congrès national, et qui regroupe des responsables des régions les plus concernées dont (Hull, Montréal et Québec). En effet, la décentralisation, qui est l'une des principales mesures à envisager, suppose une nouvelle répartition géographique des emplois qui touchera au moins les trois régions déjà nommées. C'est en particulier Québec, qui devra céder à Hull plusieurs organismes décentralisables, tout en gagnant par ailleurs de nombreux emplois comme siège d'un État souverain. La question que pose l'Outaouais dans l'éventualité de la souveraineté n'est pas une simple question régionale. Pour un Québec qui veut se comporter en État souverain, changer de capitale, faire passer le centre du pouvoir de Hull-Ottawa à Québec, devient une question nationale qui doit faire appel à une solidarité de même niveau.

Les changements proposés et les diverses mesures de transition devraient reposer sur une **information des fonctionnaires et de la population**. On pourrait aussi **sonder les intentions des fonctionnaires** et tenter de prévoir leur comportement face aux mesures envisagées. Les rares mesures proposées ont déjà eu beaucoup d'échos dans les médias locaux (par ex. ministre délégué au transfert des fonctionnaires). Les transferts de juridiction de 500 fonctionnaires fédéraux pour s'occuper de **la TPS** et de 70 autres pour **l'immigration** sont des précédents à considérer et à populariser (annexe 18).

Un principe majeur, auquel il faut se référer, est **la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux** entre deux États, analogue à celle qui se pratique entre le Canada et les États-Unis avec les villes jumelles de Windsor et Détroit, ou bien de nombreuses villes frontalières dans les pays du Marché commun européen. Elle a toujours été envisagée dans les programmes des partisans de la souveraineté et suppose une **réciprocité de traitement entre États.** C'est d'ailleurs sous cette forme, de libre circulation des facteurs de production, que l'option de souveraineté-association est analysée dans le 28e Exposé annuel du Conseil économique du Canada. Ce principe de libre circulation répond pleinement aux besoins et à la première caractéristique de **la région métropolitaine de Hull** : c'est-à-dire être **la seule agglomération urbaine frontalière du Québec.**

En ce sens, l'Outaouais québécois est beaucoup moins dépendant qu'on ne le pense. Même si au total des secteurs privé et public, il y a 33745 Québécois qui traversent quotidiennement pour leur travail la frontière interprovinciale, il y a 18790 Ontariens qui font de même vers le Québec (tableau 13). Même si des milliers de Québécois vont à Ottawa pour des raisons familiales, amicales, ou pour leurs loisirs, des milliers d'Ontariens font de même vers le Québec où ils sont nombreux à fréquenter le parc de la Gatineau, les restaurants et les bars, et à posséder chalets et terrains.

Québécois et Ontariens de la région veulent **maintenir cette liberté de circuler** advenant la souveraineté du Québec, et la pratiquer **aussi facilement que cela se fait aujourd'hui entre Windsor (Canada) et Détroit (États-Unis)** ou encore aussi librement que cela se fait **entre les douze pays souverains du Marché commun européen où des milliers de personnes des villes frontalières vont travailler chaque jour dans le pays voisin.** Pour Windsor-Détroit existe même une convention fiscale canado-américaine datant de 1940, qui permet à un citoyen canadien travaillant à Détroit de payer ses impôts aux États-Unis et à un citoyen américain travaillant à Windsor de payer ses impôts au Canada (Assemblée nationale, *Journal des débats*, Commission B.C. 5/12/1990). Pourquoi ne pas appliquer alors entre Hull et Ottawa des modèles qui ont déjà fait leurs preuves et qui paraissent si bien répondre aux besoins mutuels des populations des deux rives ?

Cette liberté de circuler et cette réciprocité de traitement devra s'appliquer aux résidents ontariens qui ont des **emplois dans le secteur privé de l'Outaouais** et aux résidents québécois qui ont des **emplois dans le secteur privé de l'Ontario**. Dans la période transitoire, le principe de libre circulation et de réciprocité de traitement dans l'accès aux emplois devra s'appliquer à l'égard des 15474 employés fédéraux ontariens qui devront se rendre quotidiennement en territoire québécois et aux 18164 employés fédéraux québécois qui devront se rendre quotidiennement en territoire ontarien. **Les 18790 Ontariens qui pour gagner leur vie ont besoin de se rendre chaque jour sur la rive québécoise deviennent garants des 33745 Québécois qui gagnent leur vie en Ontario.** Tout le **pouvoir d'un Québec** qui ne sera plus une province, mais un **État souverain,** pourra être mis en oeuvre pour faire en sorte que ce principe soit appliqué dans l'intérêt mutuel bien compris des deux rives de l'Outaouais.

De plus, la région métropolitaine de Hull aura probablement besoin d'exemptions ou d'allégements fiscaux pour **réduire « l'hémorragie du magasinage outre frontières »** car si le Canada en souffre actuellement à l'égard des États-Unis, il est prévisible que la concurrence des commerces de la rive ontarienne soit beaucoup plus forte **du fait de l'union douanière et de l'usage de la même monnaie.** Le maintien des emplois privés dans le commerce, l'industrie et les services de l'Outaouais devrait passer dans la période de transition par un avantage fiscal comparable à celui qu'ont les États-Unis vis-à-vis du Canada.

Tableau 13

Ottawa-Hull, Migrations quotidiennes interprovinciales de main-d'oeuvre 1989

	travaillant à Ottawa	travaillant à Hull
employés fédéraux résidents du Québec	18 164	
résidents québécois du secteur privé	15 581	
employés fédéraux résidents de l'Ontario		15 474
résidents ontariens du secteur privé		3 316
total	**33 745**	**18 790**

Source : Mémoire SAO...op. cit.

Au delà des garanties de maintien des emplois déjà évoquées plus haut, l'économie de l'Outaouais a besoin de conserver son niveau d'emploi et de masse salariale. Cela repose fortement sur une **décentralisation ou déconcentration systématique des emplois publics** du Québec dans l'Outaouais. Cela passe par des interventions gouvernementales et des mesures appropriées concernant directement la fonction publique dans la région.

De plus, ces mesures ne porteront leurs fruits et ne seront efficaces que si elles sont accompagnées de la **mise en place des infrastructures nécessaires** dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture et des transports. Ces mesures indirectes, donnant lieu à des ouvertures de chantiers et à des créations d'emplois, n'empêchent pas de **promouvoir la création d'emplois autres que ceux de l'administration publique** dans les industries et les services. Les infrastructures socio-économiques et les alternatives d'emplois à la fonction publique sont déjà dues depuis longtemps et peuvent être mises en place dès aujourd'hui. La région urbaine dont fait partie Hull a environ 900 000 habitants, est remarquablement bien équipée et accueille déjà beaucoup de **recherche et de haute technologie,** cela ne va pas disparaître subitement quoi qu'il arrive ; il reste à Hull à attirer sur sa rive ce même type d'emplois ou en général des **emplois industriels ou de services.**

Après avoir vu sur quelles bases, sur quels principes, peut se résoudre le problème, nous allons voir qu'il y a un certain nombre d'arguments ou de preuves, que des solutions existent.

2.2 Les arguments

Tout d'abord **les effectifs concernés** permettent de relativiser ou de mettre en situation l'importance du problème. Pour Hull, 25 875 employés fédéraux c'est beaucoup, mais à la grandeur du Québec c'est relativement peu. Hull représente 5,5 % des 466 923 employés provinciaux publics et parapublics du Québec(1987) ; ou encore Hull atteint 11,3 % des 228 701 employés publics du Québec, mais 20 % des 129 372 fonctionnaires d'administration générale travaillant au Québec (tableau 4). En fait, comme certains de ces emplois sont liés au volume même de la population régionale, tels que les services

postaux ou les centres d'emploi, ce sont des pourcentages inférieurs qui représentent la masse des emplois vulnérables dans le cas d'un changement de juridiction.

Il serait bon **que la population et la fonction publique de l'Outaouais ait connaissance de la place qu'elle occupe actuellement dans l'ensemble de la fonction publique du Québec**. Une partie de ses appréhensions pourrait se dissiper, si elle était informée de la place importante, mais d'une importance relative, qu'elle occupe déjà et qu'elle peut continuer à occuper dans un Québec souverain, qui aura tout intérêt à maintenir les niveaux d'emplois régionaux en utilisant les personnels et les équipements dans les villes et les régions où ils se trouvent déjà. Il serait illogique de considérer qu'un État souverain du Québec n'aurait plus besoin de fonctionnaires en régions. C'est le supplément d'emplois administratifs dont un État souverain aura besoin (cf. ratios administrateurs/administrés) qui sera affecté en bonne partie à Québec, sans devoir pour autant diminuer le niveau d'emploi atteint dans les régions. La nature des emplois administratifs doit toutefois changer au niveau régional, en particulier à Québec et à Hull. Examinons **la répartition géographique des fonctions publiques fédérales et provinciales à travers le Québec** pour mieux comprendre le défi que pose l'Outaouais et les réponses qui peuvent y être apportées.

Tableau 14

Répartition géographique des fonctions publiques au Québec (1990-1991)

Villes	fédérale	provinciale	total	%
Québec	11 246 (RMR)	26 635 (région 03)	37 881	31,4
Montréal	21 436 (RMR)	11 018 (région 06)	32 454	26,9
Hull	19 645 (RMR)	1 101 (région 07)	20 746	17,2
Autres villes	14 764	14 771	29 535	24,5
Total	**67 091**	**53 525**	**120 616**	**100,0**

Sources : *Annexe 2* (sept. 1990) et *Portrait statistique*...op. cit. 1991.

Note : Il s'agit des effectifs de fonctionnaires et non pas d'employés publics (cf. glossaire). Les fonctionnaires fédéraux sont ceux de l'administration publique générale (Statistique Canada) et les fonctionnaires provinciaux considérés constituent une définition plus étroite, celle de l'Office des ressources humaines, car la définition de Statistique Canada non ventilée par région donne un effectif de 112 247 fonctionnaires provinciaux d'administration générale.

Les chiffres qui viennent d'être évoqués plus haut montrent aussi des voies de solutions. L'objectif étant de **maintenir le niveau d'emploi et de pouvoir d'achat dans la région**, il devient alors possible de considérer non seulement les ministères, mais aussi les régies et commissions gouvernementales, les entreprises publiques et même les emplois parapublics. En effet, on ne pourra empêcher que pour des chances de promotion et d'emplois dans leur domaine de spécialisation, des personnes voudront quitter

la région, pour Québec en particulier, tandis que d'autres viendront s'y installer pour profiter des nouveaux emplois offerts par une politique de déconcentration administrative. Cette politique pourra alors s'appuyer sur des emplois qui dépassent la stricte administration générale et aura l'avantage de s'effectuer à partir d'un bassin d'effectifs beaucoup plus nombreux.

La réussite des mesures de déconcentration administrative repose sur la **capacité de gestion des Québécois.** Cette preuve n'est plus à faire. Quand on est capable de gérer des institutions financières ayant chacune plusieurs dizaines de milliards d'actifs, on a la capacité de s'occuper d'un dossier de plusieurs centaines de millions ou même d'un milliard de dollars pour Hull. Quand on est capable de gérer des négociations impliquant un front commun de 300 000 employés, on a la capacité de s'occuper d'une négociation d'une vingtaine de milliers d'employés à Hull. Le gouvernement du Québec qui a déjà su intégrer, pour le monde de l'éducation lors de la Révolution tranquille, un ensemble où il y avait plus de 900 conventions collectives a la capacité d'en intégrer une centaine !

La faisabilité du transfert réside aussi dans **des précédents canadiens,** tels le transfert des fonctionnaires fédéraux pour l'administration de la TPS ou pour l'administration de l'immigration. Elle se confirme aussi par **des exemples étrangers,** tel celui de Bonn et Berlin, qui montre qu'un État peut choisir délibérément de changer sa capitale. Dans ce dernier cas, le gouvernement allemand dans son plan de transfert de capitale a prévu de maintenir à Bonn les deux tiers de l'effectif de fonctionnaires fédéraux et huit ministères sur dix-huit, avec un calendrier de déménagement échelonné sur une dizaine d'années (*Le Devoir* 12/ 12/ 92).

Le projet de transfert est réaliste, en ce qu'il **s'appuie sur ce que pratique déjà le gouvernement fédéral au niveau de la déconcentration ou de la décentralisation administrative.** Ce projet de transfert utilise la capacité d'absorption déjà existante à Hull, c'est-à-dire des **espaces à bureaux pouvant accommoder environ 25 000 personnes**. Il propose aussi des **emplois dans la région à une population** qui, même si elle le souhaitait, ne pourrait être totalement absorbée par un État canadien qui n'aurait pas besoin d'autant de fonctionnaires avec une population réduite de 25 %.

Aux États-Unis, 88 % des fonctionnaires fédéraux travaillent en dehors de Washington. Actuellement au Canada, 80 % des employés fédéraux travaillent en dehors de la capitale, et c'est même le cas des deux tiers des fonctionnaires fédéraux de l'administration générale. Si un Québec souverain pratiquait la même déconcentration administrative à partir des seuls effectifs d'employés récupérés du fédéral, il disposerait d'un bassin de plus de 30 000 emplois liés à des ministères à caractère décentralisable qui pourraient se localiser à Hull. Ces mesures considèrent aussi que **s'il y a des fonctions gouvernementales non décentralisables, les employés publics le sont davantage, car ils effectuent souvent un type de travail commun à bien des ministères** (par exemple, commis, gestionnaire du personnel, comptable, etc.).

Le nombre d'emplois liés à des **ministères à caractère décentralisable** a été déterminé de la manière suivante : nous avons considéré qu'un ministère était de fait décentralisé quand la plus grande partie de ses fonctionnaires travaillaient en dehors de la capitale. Nous avons retenu le seuil de moins d'un tiers de fonctionnaires travaillant dans la capitale, comme indiquant qu'il s'agit d'un ministère plutôt

décentralisé. Ceci n'empêche pas d'ailleurs, que des ministères plutôt centralisés aient des effectifs appréciables de fonctionnaires en dehors de la capitale.

Nous avons pu ainsi dresser une liste d'une quinzaine de ministères ou organismes fédéraux (tableau 20) dans laquelle figurent les effectifs de fonctionnaires fédéraux qui travaillent déjà en région. A partir de l'univers de la Commission de la fonction publique, il apparaît que c'est la situation de plus de 120 000 fonctionnaires dans les seuls ministères décentralisés et que l'effectif décentralisé total dépasserait 140 000 fonctionnaires. Puis, nous considérons que le quart de ces effectifs constitue la part décentralisable du Québec, et que c'est ce même effectif potentiellement décentralisable qui pourrait alors en partie être localisé à Hull. C'est ainsi qu'apparaît un total d'environ 30 000 fonctionnaires. Notons qu'il s'agit d'un minimum, car ce chiffre ne comprend pas les postiers, ni le personnel militaire, ni bien sûr les entreprises publiques. En fait, ce chiffre ne représente qu'un effectif égal seulement au tiers des employés fédéraux localisés en région. Il suffirait alors d'affecter à Hull une partie de ces ministères décentralisables et de leurs effectifs.

Dans plusieurs cas, ceci serait facilité par le fait que **certains de ces ministères sont déjà localisés à Hull.** C'est le cas des Affaires indiennes et du Nord canadien, de l'Emploi et de l'Immigration, de l'Environnement, de la Défense nationale, des Forêts, des Travaux publics. Le changement pourrait encore être facilité quand un ministère comporte un fort pourcentage de fonctionnaires francophones, ce qui signifie un fort pourcentage de résidants du Québec et sans doute un nombre appréciable d'entre eux qui serait intéressés à travailler pour la fonction publique d'un Québec souverain.

Un dernier élément à considérer consiste en ce que les **transferts et mesures de décentralisation s'effectuent dans le temps**. Ceci veut dire que si certains transferts ne semblent pas présenter de difficultés pour s'effectuer rapidement, d'autres demanderont des délais et s'effectueront à travers des étapes échelonnées sur quelques dizaines de mois. Il y aura alors à synchroniser les départs de certains ministères transférés, avec les arrivées de plusieurs régies ou entreprises publiques décentralisées à Hull, en réaffectant à de nouveaux emplois une main-d'oeuvre régionale qui pour l'essentiel doit rester sur place.

2.3 Les moyens et les étapes

Au delà des engagements venant de plusieurs hommes politiques, le gouvernement assurant une transition vers la souveraineté devra s'engager à garantir aux employés fédéraux du Québec, leur emploi, leur niveau de rémunération, leurs avantages sociaux et droits acquis. Comme cela a déjà été proposé, on pourrait inscrire « dans le Code du travail du Québec les accréditations accordées et les conventions collectives conclues sous le règne de la législation fédérale qui s'appliqueraient automatiquement à l'égard des salariés du Québec » (J.L.Blackburn, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 5 décembre 1990). Par la suite pourrait être effectuée une harmonisation entre les diverses législations.

Comme la région de Hull serait la plus affectée par le changement, il faudrait **que la commission de négociation qui s'occupera de l'intégration des fonctionnaires fédéraux du Québec siège à Hull,** afin que l'Outaouais bénéficie d'une attention prioritaire. Ceci aurait aussi l'avantage de la proximité du gouvernement canadien et d'une meilleure sensibilisation au problème. Hull devrait donc être le siège de la négociation, tant au niveau du négociateur principal que pour les différentes tables sectorielles. La région de travail est reconnue pour avoir une importance primordiale dans les attitudes et perceptions des fonctionnaires (D.J.Savoie, R.Tremblay, 1986). En la faisant coïncider avec le lieu de résidence on peut alors renforcer l'attention qui sera portée à la région.

Le négociateur principal pour l'ensemble de la fonction publique du Québec devrait résider à Hull pendant la durée de la négociation, qui s'échelonnerait sur un à deux ans. Il serait l'interlocuteur privilégié du gouvernement québécois avec le gouvernement canadien. Sa fonction pourrait être complétée par celle d'un **Haut-Commissaire pour l'Outaouais résidant dans la région** ayant un rang ministériel et pour mission la décentralisation dans la région, l'intégration et l'organisation de l'administration publique à Hull et le développement économique de la région ; son mandat serait régional, mais d'intérêt général. Enfin, serait nommé un **ministre délégué à l'intégration des employés fédéraux et à la décentralisation administrative, si possible un élu de la région.** Son mandat s'étendrait à l'ensemble du Québec pour tout ce qui regarde ces questions, et de plus, il assurerait au sein du cabinet la coordination avec le négociateur principal et le Haut-Commissaire pour l'Outaouais ; son mandat serait national, mais pour une fonction spécifique. Le mandat du ministre, du moins pour l'aspect intégration des fonctionnaires, aurait une durée limitée d'environ deux à trois ans.

Revenons à la question centrale : le gouvernement d'un Québec souverain peut-il maintenir le niveau d'emploi dans l'Outaouais ? Un gouvernement d'un Québec souverain pourra-t-il affecter à l'Outaouais 25 875 emplois, c'est-à-dire environ 10 % de ses employés publics ou 5 % du total de ses employés publics et parapublics, dans une région dont la population représente à peine 4 % de celle du Québec ? Nous allons voir maintenant quelles voies pourraient être empruntées pour y arriver.

Le gouvernement pourrait alors **recourir à une gamme diversifiée d'emplois :** des régies et commissions gouvernementales, des entreprises publiques, des fonds spéciaux, des directions ministérielles, des emplois parapublics, et même promouvoir des emplois du secteur privé dans l'industrie, le commerce et les services. Le gouvernement pourrait dès maintenant et pendant la période de transition ouvrir des chantiers de **construction des infrastructures** dont la région a déjà besoin dans le domaine de la santé, des transports, de l'éducation et de la culture.

Il s'agit d'une **politique de décentralisation systématique de l'administration publique dans l'Outaouais et de promotion de son économie régionale.** Ces mesures nécessitent une ferme volonté politique. Elles sont logiques et devraient être acceptées, car elles signifieraient une harmonisation et un rééquilibrage entre les emplois de la nouvelle capitale, Québec, et ceux de l'ancienne capitale Hull-Ottawa. Québec et Hull sont les deux villes les plus concernées, et exceptionnellement d'autres villes. En effet, Québec devenant le siège d'un gouvernement souverain y gagnerait plusieurs ministères, mais devrait céder en échange plusieurs régies, commissions, fonds spéciaux, entreprises publiques, qu'abrite cette ville et promouvoir à Hull des emplois parapublics et privés. Il s'agit en fait d'une **reconversion**

de la vocation **administrative de Hull et de Québec.** Dans cette décentralisation, il faut bien noter que le déplacement d'un ministère ou d'une régie, n'est pas celui de tous ses employés, mais d'une partie seulement, le reste devant être recruté sur place. **Il s'agit beaucoup plus d'ouvertures ou de fermetures de postes** dans une ville **que de déménagements d'employés** ; c'est du moins ce qui devrait être fait en privilégiant le recrutement sur place pour réduire autant que possible les coûts des mesures de décentralisation.

Nous allons maintenant dresser un inventaire assez large de ministères et d'organismes publics provinciaux et fédéraux, ainsi que d'effectifs, qui pourraient être décentralisables.

2.3.1 Décentralisation d'emplois publics et parapublics provinciaux

Tout d'abord, les édifices à bureaux de Hull pourraient accueillir une main-d'oeuvre recrutée en bonne partie dans la région, et qui pourrait travailler dans des commissions, des régies et des offices gouvernementaux. Nous allons voir celles qui apparaissent potentiellement décentralisables dans l'Outaouais.

Les **commissions** représentent environ 4000 emplois, dont un bon nombre sont décentralisables et pourraient l'être dans une certaine mesure à Hull.

Tableau 15

Liste des commissions gouvernementales du Québec (1990)

Commissions	localisation principale	effectifs	Hull
adm. régime de retraite et assurances	Québec	405	(402)
appel matière lésions professionnelles	Québec et Montréal	65	(27)
accès à l'information	Québec	30	(24)
fonction publique du Québec	Québec	39	(2)
protection territoire agricole du Québec	Québec et Montérégie	83	(46)
protection langue française	Montréal	40	(0)
santé et sécurité du travail	Québec et Montréal	2609	(700)
valeurs mobilières	Montréal	100	(0)
des affaires sociales	Québec et Montréal	58	(26)
des courses de chevaux	Québec et Montréal	26	(17)
des normes du travail	Québec et Montréal	401	(210)
des transports	Québec et Montréal	169	(81)
Total		4 025	1 535

N.B. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre d'emplois qui pourraient éventuellement être affectés à Hull.

Source : *Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec*, 1990, Office des ressources humaines, Québec.

La plupart de ces commissions ont leurs employés qui travaillent dans la capitale, Québec, mais le type de travail qu'elles effectuent peut le plus souvent s'effectuer ailleurs. Il serait difficile de soustraire des emplois à Montréal ou à d'autres régions , mais il est possible de le faire à Québec qui en gagnera de toutes façons par les ministères qui y seront rapatriés. C'est donc par rapport aux emplois de Québec qu'il faut surtout se situer. Les chiffres entre parenthèses indiquent les emplois qui pourraient éventuellement être affectés à Hull et sont une estimation à partir des emplois actuellement localisés dans la ville de Québec, déduction faite des emplois qu'aurait dans la plupart des cas la région de Québec au prorata de sa population, c'est-à-dire 9 % du Québec, si elle n'était pas le siège de la capitale. Ces chiffres sont une approximation, mais ont tout de même un caractère indicatif. Dans plusieurs cas, les effectifs de ces commissions devraient augmenter avec la souveraineté, mais pour conserver la même logique, nous raisonnerons sur la base des seuls effectifs provinciaux actuels. Il ressort du tableau ci-dessus, qu'au seul titre des commissions gouvernementales, Hull pourrait éventuellement récupérer 1535 emplois.

Les cinq **conseils gouvernementaux** totalisent 697 emplois, qui sont répartis à travers les conseils des Communautés culturelles et de l'immigration, du Statut de la femme, de la Langue française, du Trésor et du Conseil exécutif. Les deux derniers paraissent vraiment liés aux fonctions de la capitale, le premier est à Montréal avec une certaine logique, quant aux conseils de la langue française et du statut de la femme, ils ne pourraient ajouter à Hull que des emplois se comptant à l'unité.

Les **offices gouvernementaux** semblent offrir quelques possibilités pour Hull. L'Office des personnes handicapées est déjà décentralisé dans la Mauricie. L'Office de planification et de développement du Québec ou son dernier avatar paraît justifié d'être dans la capitale. L'Office de la langue française pourrait ajouter quelques emplois à Hull. L'Office des professions du Québec pourrait éventuellement s'y décentraliser, mais cela paraît peu envisageable pour l'Office des ressources humaines. L'Office du crédit agricole pourrait éventuellement décentraliser 150 emplois à Hull comme Ottawa l'a fait vers la Saskatchewan avec sa propre société de crédit agricole. L'Office de protection du consommateur pourrait envisager de décentraliser 70 emplois à Hull, et l'Office des services de garde à l'enfance resterait à Montréal. Au total, Hull pourrait éventuellement récupérer quelques 300 emplois.

Les **régies gouvernementales** offrent davantage de possibilités de décentralisation d'emplois à Hull.

Tableau 16

Liste des régies gouvernementales du Québec (1990)

Noms	localisation principale	effectifs	Hull
Régie de l'assurance automobile	Québec	1 839	(1 330)
Régie de l'assurance- maladie	Québec	1 085	(1 032)
Régie des assurances agricoles	Québec-Chaudières	127	(83)
Régie des rentes	Québec	713	(604)

Régie des télécommunications	Québec	25	(25)
Régie du cinéma	Montréal	38	(0)
Régie du logement	Montréal	257	(0)
Régie des entreprises de construction	Montréal	128	(18)
Société d'habitation du Québec	Québec	397	(310)
Société de développement industriel	Québec	138	(44)
Service des achats	Québec	181	(181)
Financement forestier	Québec	23	(6)
Inspection gén. institutions financières	Québec	408	(340)
Bureau de la protection civile	Québec	80	(80)
Total		**5 439**	**4 053**

N.B. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre d'emplois décentralisables à Hull.

Sources : *Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec*, 1990, Office des ressources humaines, Québec. Annuaire du Québec, 1989, Bureau de la statistique du Québec.

Le **total des emplois potentiellement décentralisables à Hull** au titre des commissions, conseils, offices et régies, atteindrait ainsi environ 6000.

À ces emplois pourraient aussi s'ajouter de nombreux emplois des **fonds spéciaux** et des entreprises publiques. C'est ce que nous allons maintenant examiner.

Tableau 17

Liste des fonds spéciaux du Québec (1990)

Fonds	**Localisation**	**effectifs**	**Hull**
aide victimes actes criminels	Montréal	6	(0)
d'information géog. et foncière	Québec	34	(34)
de la formation à distance	Montréal	91	(30)
des publications du Québec	Québec	126	(117)
des services informatiques	Québec	226	(226)
du BSQ	Québec	21	(10)
de réforme du cadastre	Québec	95	(95)
service des télécommunications	Québec	149	(149)
service placement médias	Québec	7	(7)
entret.et rép. machines bureau		18	(18)
de reprographie		110	(110)

des fournitures et ameublement	34	(34)
pour les équipements informat.	2	(2)
pour moyens communication	81	(81)
Total	**1 000**	**913**

N.B. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre d'emplois récupérables à Hull, soit un total de 913 emplois.

Sources : *Portrait statistique des effectifs réguliers de la fonction publique du Québec*, 1990, Office des ressources humaines, Québec. *Budget 1991-1992, Renseignements supplémentaires, Crédits*, Conseil du Trésor, Québec, 1991.

La liste des fonds spéciaux que nous venons d'utiliser provient de deux sources québécoises. La liste qu'utilise Statistique Canada (Cat.72 007) est beaucoup plus longue. Elle comprend le personnel des collèges et de certains hôpitaux, ainsi que celle de régies et de commissions que l'on a déjà présentées pour l'essentiel, et il s'y ajoute surtout des sociétés d'État.

Voici la liste des fonds spéciaux, selon Statistique Canada, qui ne figurent pas dans la liste précédente, et qui pourraient éventuellement donner lieu à des emplois localisables à Hull.

Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche
Centre de recherche industrielle du Québec
Commission administrative des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles
Commission municipale du Québec
Fonds d'aide aux recours collectifs
Fonds de la recherche en santé du Québec
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
Fondation pour le développement de la science et de la technologie
Régie de l'assurance-dépôts du Québec

Parmi ces divers fonds spéciaux, Statistique Canada fait figurer une série de sociétés d'État. D'ailleurs, la première liste à laquelle on s'est référé atteint un total de 1002 employés en 1991-1992, tandis que l'annuaire du Québec (1989) parle de 13508 employés dans les fonds spéciaux en 1987.

Les Sociétés d'État non citées et pouvant donner lieu à une décentralisation éventuelle à Hull sont les suivantes :

Société de cartographie du Québec
Société de développement de l'industrie des courses de chevaux du Québec
Société de développement des coopératives
Société de radio-télévision du Québec
Société québécoise d'assainissement des eaux

Société québécoise de développement des industries culturelles
Société québécoise d'information juridique

Il serait bien étonnant que l'on ne trouve pas parmi cet ensemble de Sociétés d'État, de commissions et de régies, d'autres centaines d'emplois décentralisables à Hull. Mais, nous ne disposons pas encore des effectifs et de leur localisation pour faire un décompte exact du nombre de ceux qui pourraient y être décentralisés.

Les **entreprises publiques provinciales** constituent une masse considérable d'emplois, 35598 en 1987 (*Annuaire du Québec*), dont certains pourraient être décentralisés à Hull. On pourrait examiner à cette fin les entreprises publiques suivantes :

Tableau 18

Entreprises publiques provinciales

noms	localisation	effectifs	Hull
Loto-Québec	Montréal	684	(500)
Société des alcools du Québec	Montréal et régions	4 000	(350)
Société de dévelop . de la Baie James	Matagami		
Société de tourisme de la Baie James			
Soc. des établissements de plein air	Québec et régions	160	(30)
SOQUEM		140	
SOQUIP		77	
REXFOR		753	(250)
SOQUIA		20	
Total		**5 834**	**1130**

Sources : Statistique Canada, cat. 72007 ; Québec, *De la Révolution tranquille à l'an deux mille, Rapport du comité sur la privatisation des sociétés d'État* ; Québec, Ministère des Finances.

Note : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre d'emplois qui pourraient éventuellement être affectés à Hull.

Sans doute, parmi ces sociétés, plusieurs centaines d'emplois(1130) seraient potentiellement récupérables pour être localisés à Hull, mais cela demanderait pour le déterminer un examen plus précis cas par cas. Si l'on fait par contre l'hypothèse que 5 % de l'effectif total des sociétés d'État provinciales est décentralisable à Hull, ce qui est à peine supérieur à la proportion de la population outaouaise dans le Québec(3,9 %), on obtient alors un effectif décentralisable de 1780 employés. D'ailleurs, des centaines d'emplois de ce type sont déjà implantés en Outaouais (Hydro-Québec, Société des alcools du Québec,...).

Il reste enfin à déterminer quels **ministères provinciaux** actuels sont davantage **décentralisables** et pourraient l'être à Hull. Il apparaît tout d'abord que la région administrative de Québec représente en 1990, 49,9 % du total des fonctionnaires provinciaux du Québec ; ce pourcentage atteint même 52,1 % si l'on y ajoute la région Chaudières-Appalaches. Pour simplifier nous retiendrons que la moitié des fonctionnaires provinciaux travaillent dans la capitale. Ainsi, nous verrons quels sont les ministères les plus décentralisés. Considérons la liste ci-dessous des ministères provinciaux :

Tableau 19

Ministères provinciaux décentralisables à Hull et leurs effectifs

Ministères	% effectifs dans capitale Québec	décentralisables	effectifs déc. à Hull
Affaires culturelles	63,2	?	
Affaires internationales	68,6	non	
Affaires municipales	86,1	?	
Agriculture pêche alimentation	37,2	?	
Approvisionnements et services	89,1	oui	500
Communautés culturelles et immigration	3,2	Montréal	?
Communications	67,2	non?	
Curateur public	2,4	Montréal	non ?
Éducation	73,2	non	
Énergie et ressources	60,8	?	1 200?
Enseignement supérieur et scientifique	95,0	non	
Environnement	62,1	oui	600
Finances	98,3	non	
Industrie Commerce et Technologie	55,4	?	?
Justice	30,8	non	
Loisir, Chasse et Pêche	41,7	oui	700
Main-d'oeuvre séc. rev. et formation prof.	31,4	oui	900
Revenu	51,9	oui	2 000
Santé et Services sociaux	93,9	non?	
Sécurité publique	33,9	non	
Sûreté du Québec	10,3	oui	+policiers
Tourisme	55,8	oui	100
Transport	30,4	oui	1 900

Travail	39,4	oui	250
Vérificateur général	85,6	non	
TOTAL Québec	**49,9**		**8 150**

Source : *Portrait stat.* op. cit.

Cette première évaluation montre que la région de Québec pourrait céder 8150 postes, ce qui représente 30,9 % de ses effectifs, mais en regagnerait bien davantage à travers les nouveaux ministères récupérés du fait de son pouvoir souverain. Notons bien qu'**il s'agit d'un montant de postes ouverts à Hull et non pas d'un montant d'employés déplacés, puisqu'une bonne partie peut être comblée avec des résidents de la région.** La même logique s'applique à Québec, ce qui veut dire que les déménagements de fonctionnaires dans les deux sens en seraient réduits d'autant. Un autre élément, qui **facilitera l'ajustement et réduira les déplacements, consiste dans le fait que chaque année un pourcentage de 8 % à 9 % des effectifs quitte la fonction publique fédérale.**

Tableau 20

Fonction publique fédérale, Rotation du personnel

	1985	**1990**
mises à la retraite	2,6%	2,2%
démissions	3,6%	3,2%
autres cessations d'emplois (sauf mises en disponibilité)	2,7%	3,2%
total	**8,9%**	**8,6%**
recrutement externe	5,1%	5,3%

Source : Commission de la fonction publique fédérale, *Rapport annuel 1990* (dépliant).

A cet ensemble d'emplois du secteur public provincial, pourraient s'ajouter à Hull des **emplois parapublics**. En effet, la région de Hull est depuis longtemps sous-équipée dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la culture. Ce serait alors une occasion unique pour que la région rattrape son retard évident en ces domaines, et deviennent même un endroit privilégié pour effectuer de la décentralisation concernant des secteurs dont elle doit être équipée pour répondre aux exigences de son rôle renouvelé de centre administratif majeur.

En 1987, au titre de la santé et des services sociaux, l'Outaouais comptait 8263 emplois, et 6716 emplois dans l'éducation, soit un total de 14979 emplois. Il est intéressant de situer la part de l'Outaouais dans l'ensemble du Québec en termes de besoins d'équipements et d'emplois administratifs.

Tableau 21

Besoins et emplois du secteur parapublic par région administrative en %

régions	pop	lits	éduc. 1 et 2	coll.	empl. éduc.	empl. sss
B.St.L.Gaspésie	3,5	3,6	3,9	4,0	4,7	3,6
Sag.Lac St.Jean	4,6	4,3	5,5	5,3	6,0	4,3
Québec	16,0	19,0	16,6	17,5	16,1	18,7
Trois-Rivières	6,8	6,0	7,3	6,3	7,4	6,3
Estrie	3,7	3,9	4,1	4,0	4,1	4,4
Montréal	56,7	56,8	53,3	57,3	51,7	54,7
Outaouais	4,4	2,7	4,0	2,6	4,6	3,9
Abitibi Témiscamin.	2,3	2,0	2,9	1,6	3,1	2,3
Côte-Nord-N.Q.	1,8	1,3	2,3	1,2	2,0	1,6
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Source : *Annuaire du Québec*, 1989.

Le tableau 21 se réfère aux dix anciennes régions administratives du Québec. La première colonne indique le pourcentage de population de chaque région. La deuxième montre le pourcentage de lits dans les établissements de santé et de services sociaux. La troisième porte sur le pourcentage d'élèves au niveau primaire et secondaire. La quatrième indique la part de la région au niveau collégial. La cinquième présente la part d'emplois parapublics dans l'éducation et la sixième leur pourcentage dans la santé et les services sociaux.

Il apparaît que l'Outaouais a des parts bien inférieures à sa population, donc un manque flagrant d'équipements et d'emplois qui y sont liés. Le simple rattrapage créerait de nombreux emplois et la nécessité de doter la région des infrastructures répondant à ses nouvelles fonctions en créerait encore davantage. On notera que la part d'emplois parapublics dans l'éducation (col. 5) ne reflète pas exactement les besoins de chaque région car seule l'Université du Québec est incluse dans le total ; les universités de Sherbrooke, de Montréal et Laval ne sont pas prises en considération.

Combien d'emplois parapublics pourraient être créés à Hull ? En effectuant les ratios de pourcentages de la population sur ceux des équipements de santé et d'éducation, on peut voir que l'Outaouais n'a que, 61 % des équipements de santé, 91 % des effectifs scolarisés de niveau primaire et secondaire, 59 % des effectifs de niveau collégial, que justifierait le montant de sa population. Pour répondre aux attentes et aux objectifs visés plus haut, on peut donc logiquement envisager une augmentation des emplois qui répondrait au rapatriement des clientèles scolaire, collégiale et hospitalière. Pour faciliter le raisonnement, nous allons faire l'hypothèse d'un rapatriement à 100 % dans l'Outaouais, des clientèles dont les besoins sont satisfaits par des établissements d'Ottawa.

Si l'on traduit ces objectifs en termes d'emplois parapublics, on obtient alors les augmentations suivantes dans les effectifs :

+ 5 283 emplois dans le domaine de la santé
+ 560 emplois dans l'éducation collégiale
+ 584 emplois dans l'éducation primaire et secondaire
total + 6 427 emplois parapublics

À ce chiffre pourraient encore s'ajouter, des hausses d'emplois résultant d'un développement de l'Université du Québec à Hull ; ce qui pourrait créer quelques centaines d'emplois additionnels. On arrive alors à un grand total de près de 7000 emplois parapublics qui pourraient s'ouvrir dans l'Outaouais. Ces emplois seraient liés à l'ouverture de classes du secondaire, à l'augmentation du nombre de programmes au CEGEP de Gatineau, à la mise en place de nouveaux équipements hospitaliers entre Aylmer et Gatineau, à l'ouverture de nouveaux modules à l'UQAH, faisant bénéficier cette université d'appuis gouvernementaux aussi considérables que ceux qu'a connus par exemple l'Université de Moncton, qui n'est pourtant pas à proximité d'un bassin de population francophone aussi important que celui de l'UQAH.

Un gouvernement québécois responsable a tous les pouvoirs nécessaires pour agir à ce niveau et ce volant d'emplois additionnels serait le bienvenu pour faciliter la reconversion et l'adaptation de l'Outaouais. Nous pouvons maintenant récapituler les effectifs d'administration publique provinciale décentralisables à Hull.

Tableau 22

Total des effectifs d'administration publique provinciale potentiellement décentralisables à Hull

	effectifs
Commissions	1 535
Conseils	10 ?
Offices	300 ?
Régies	4 053
Fonds spéciaux	913
Sociétés d'État	500 ?
Entreprises publiques	1 780 (1 130)
Ministères provinciaux	9 116 (8 150)
Secteur parapublic	7 000
Total	**25 207**

À ce total peuvent s'ajouter les emplois résultant d'une promotion du secteur privé, c'est-à-dire 4600 emplois, et même 9000 emplois dans le cas d'une stratégie plus vigoureuse de diversification de l'économie régionale (SAO,1990). Mais le nombre d'emplois décentralisables à Hull ne s'arrête pas là, car il faut y ajouter les emplois décentralisables de l'administration publique fédérale.

Le cadre de présentation des effectifs décentralisables actuellement sous juridiction provinciale, peut maintenant être repris pour les effectifs actuellement sous juridiction fédérale. C'est ce que nous allons faire à partir des ministères et entreprises fédérales, des commissions, conseils, régies et offices fédéraux.

2.3.2 Décentralisation des emplois publics fédéraux

Quels sont les ministères et organismes fédéraux décentralisables à Hull ? Il s'agit dans plusieurs cas d'emplois qui y sont déjà localisés, mais aussi d'emplois qui sont actuellement localisés à Ottawa ou ailleurs. Nous allons ajouter aux administrations provinciales potentiellement décentralisables les administrations fédérales qui pourraient présenter les mêmes caractéristiques. Dans cette première approche, nous considérerons le niveau actuel de décentralisation fédérale comme critère pour effectuer un premier tri des emplois fédéraux potentiellement décentralisables.

Le tableau synthèse 23 présente les divers ministères fédéraux et provinciaux décentralisables à Hull. Il est suivi du tableau récapitulatif 24 des emplois des entreprises et sociétés publiques, ainsi que de ceux du secteur parapublic qui seraient éventuellement décentralisables à Hull.

Examinons d'abord le tableau 23 des ministères décentralisables. Les quatre premières colonnes portent sur les ministères fédéraux, la cinquième sur les ministères provinciaux. En confrontant ces colonnes nous aurons une première idée de la façon dont pourrait se faire **la fusion des deux fonctions publiques.**

La première colonne indique les pourcentages de fonctionnaires de chacun de ces ministères qui travaillent dans leur capitale, les chiffres entre parenthèses concernent des ministères provinciaux. Pour les ministères fédéraux, il apparaît qu'actuellement 33 % de leurs effectifs travaillent à l'intérieur du territoire de la CCN ; nous avons donc retenu le seuil de un tiers comme critère de fait d'un ministère fédéral décentralisable, à quelques exceptions près telles que Gendarmerie royale, Travaux publics, Approvisionnements et services, Consommateurs et Sociétés. Pour les ministères provinciaux, 49,9 % des effectifs dans la capitale : nous avons donc retenu le seuil de la moitié des effectifs comme critère.

La deuxième colonne donne comme effectif décentralisable à Hull , le quart de l'effectif actuellement décentralisé en dehors du territoire de la CCN ; il s'agit en fait de la part totale du Québec, un quart du Canada, qui est ici imputée à Hull. Ceci ne prend pas en considération la part centralisée, dont le quart, selon la même logique pourrait être affectée à Québec capitale. Cette deuxième colonne du tableau permet donc de déterminer dans une première approche, un bassin d'emplois possibles pour une décentralisation à Hull. On peut y inclure, en plus des ministères décentralisés, les fonctionnaires décentralisés en régions travaillant dans les ministères plutôt centralisés.

La troisième colonne montre les effectifs actuellement localisés à Hull et la quatrième colonne ceux qui sont actuellement localisés à Ottawa. La cinquième colonne est celle des effectifs d'employés provinciaux décentralisables à Hull. On peut y ajouter, en faisant l'hypothèse d'une pleine souveraineté, un effectif de gendarmerie ou forces de sécurité, et éventuellement un effectif militaire, camp ou caserne, analogue à ce qui n'existe présentement que sur la rive ontarienne et qui aiderait aussi à maintenir le pouvoir d'achat régional. Nous n'avons pas fait figurer dans cette liste les employés de l'ACDI qui, bien que travaillant à Hull, sont davantage liés aux affaires internationales que les gouvernements ont l'habitude de localiser dans les capitales. Dans une période transitoire on pourrait toutefois conserver à Hull une partie de ces employés prêts à travailler pour le Québec et le Tiers-Monde ; il y aurait sans doute des francophones intéressés dans les directions de l'Amérique latine et surtout dans celle de l'Afrique francophone où ils sont nombreux.

Le tableau 24 suit la logique du tableau précédent appliquée aux entreprises publiques et au secteur parapublic. La première colonne indique les effectifs potentiellement décentralisables à Hull à partir des effectifs d'employés fédéraux qui travaillent déjà sur le territoire de la CCN, ou à partir des effectifs d'employés provinciaux qui travaillent au siège social d'une entreprise publique à Québec ou à Montréal. Pour les effectifs fédéraux, on a attribué à Hull une part de 25 % de l'emploi qui est à la fois la proportion de la population de la RMR de Hull au sein de la RMR d'Ottawa-Hull, et qui est aussi la proportion de la population du Québec au sein du Canada.

La deuxième colonne présente les effectifs d'employés publics qui sont déjà localisés à Hull. La troisième colonne montre les effectifs qui travaillent à Ottawa. La quatrième colonne indique le nombre d'employés publics qui pourraient éventuellement être décentralisés à Hull. Ce tableau ne regroupe que des entreprises publiques potentiellement décentralisables en tout ou en partie. Tout en étant assez large, cette liste n'est pas exhaustive. On pourrait y ajouter une société d'État, comme Radio-Canada, qui pourrait transférer à Hull au moins les employés liés aux programmes régionaux.

Un tour d'horizon des divers emplois fédéraux et provinciaux décentralisables, même s'il n'est pas exhaustif, montre qu'il existe **un bassin de 64 123 emplois potentiellement décentralisables** parmi lesquels il faut trouver les 25 875 emplois recherchés. Pour les emplois fédéraux décentralisables, le point essentiel est que **Québec possède les locaux et a la capacité financière d'offrir des postes dans la région pour embaucher au niveau de salaire déjà existant à un moment où Ottawa se retrouvera avec un surplus d'employés. En effet avec 25,5 % de moins de population à administrer et une capacité financière réduite de 23,4 %**, il est douteux qu'Ottawa ait les moyens de payer et ait besoin d'autant de fonctionnaires qu'aujourd'hui, et **avec moins de 3 % de francophones dans la population du Canada hors Québec** (575 095 francophones en 1986 selon la langue parlée à la maison), **il est** encore plus **douteux qu'Ottawa ait besoin d'autant de Québécois francophones de l'Outaouais pour administrer leurs programmes.**

Toutefois, une entente est à rechercher entre les deux gouvernements dans l'intérêt mutuel des fonctionnaires de la région. Ainsi, il apparaît souhaitable de **conclure des ententes** dans le domaine de **la monnaie** dont la fabrication occupe près de 600 personnes dans la région, et dans celui de la **Banque**

Tableau 23

Effectifs des ministères fédéraux et provinciaux décentralisables à Hull

		fédéraux			**provinciaux**
	% dans capitale	décent.à à Hull	localisé à Hull	localisé à Ottawa	décent. à Hull
Aff. indiennes et Nord	30,6	686	1238	9	
Agriculture	30(37,2)	1751	127	2 877	500
Anciens combattants	6,9	827	9	237	
Approvisionnements et Services	68,4(89)	721(imp.)	3 988	2 256	500
Bureau juridiques pensions	6,2	30		8	
Commission can. pensions	14,8	6		4	
Com. immigrants et réfugiés	27,9	62		97	
Consommateurs et Sociétés	60,0	224	1 152	138	
Défense nat.(fonctionnaires)	21,1	6 367	1 309	5 502	
Défense nat. (militaires)	9,4	(22 326)	464	8 394	(1 116)
Emploi et Immigration	11,9(3,2)	5 232	2 482	354	900
Énergie,Mines,Ressources	78,8(60)	228	25	3 382	300
Environnement	19,4(62)	1 824	1 466	296	600
Gendar. royale (fonctionnaires)	33,7	555	1	1 130	
Gendar. royale (police)		(4 852)			(250)
Revenu nat. (douanes et accises)	19,1	1 992	164	1 728	
Revenu national (impôts)	26,1(52)	3 414	0	4 824	2 000
Services can. forêts	15,0	265	133	54	
Services correctionnels can.	4,2	2 458	9	432	
Transports	20,5(30)	3 832	60	3 898	1 900
Travaux publics	39,3	1 132	1 016	1 919	
Tourisme Loisirs Chasse Pêche	43,1				800
Travail	39,4				250
Eff. tot. min.décentralisables	**33,3**	**30 453**			**9 116**
Effectif fonctionnaires décentralisables et décentralisés	33,3	35 944			
Entrep.publ et sociétés couronne		2 972			1 780
dont annexe B (soc.couronne)		1 143	422 ?	(4 574)	
dont annexe C-1 (sociétés)		855	200 ?	(3 420)	
dont annexe C-2 (sociétés)		973	100 ?	(973)	
autres emplois pub.prov.déc.					7 311
secteur parapublic prov.					7 000
total		**38 916**			**25 207**

Sources: Commission de la fonction publique du Canada, *rapport annuel 1989* et *dépliant*; CCN, *étude de l'emploi au gouvernement fédéral* et *compilation spéciale*, 1989

Tableau 24

Entreprises publiques et secteur parapublic décentralisables à Hull

	décentralisable à Hull	localisé à Hull	localisé à Ottawa	décentralisation éventuelle à Hull
Entreprises publiques **fédérales**	**2 972**	**?**	**(11 886)**	**1 921**
dont annexe B (soc. couronne)	**1 144**	**422 ?**	**(4 574)**	**533**
musées	250	313	686	250
Sécurité aérienne	33	109	23	33
Conseil. national recherche	644	0	(2 575)	250
dont annexe C-1 **(sociétés)**	**855**	**200 ?**	**(3 420)**	**415**
Brevets et développement	7		29	7
Commission du lait	18		70	30
Société hypothèques et logement	305		1 222	305
Société crédit agricole	42		167	42
Voie maritime	7		26	13
Conseil des normes	18		70	18
dont annexe C-2 (sociétés)	**973**	**300?**	**3 892**	**973**
Postes	702	283	2 806	702
Monnaie	148	0	592	148
Air Canada	99	0	395	99
Petro-Canada	4	0	17	4
Ports Canada	20	0	82	20
Entreprises pub. et soc.d'État **prov.**	**5%**			**1 780**
Loto-Québec				500
Société des alcools				350
Société développement Baie James				
Société de tourisme Baie James				
Société établissements plein air				30
SOQUEM				
SOQUIP				
REXFOR				250
SOQUIA				
Société cartographie				
Soc. développement courses chevaux				
Soc. développement coopératif				
Soc. radio T.V.				
Soc. assainissement eaux				
Soc.dev. industries. culturelles				
Société information juridique				
SOQUIA				
Société immobilière				
Société transports				
Secteur parapublic provincial	**6 427**			**7 000**
Grand total				**10 701**

Source : CCN, *compilation spéciale*, 1991.

du Canada qui a 1756 employés à Ottawa, ainsi que pour **les douanes et accises** (2267 fonctionnaires à Ottawa). Une autre entente pourrait peut-être se conclure pour **l'imprimerie gouvernementale** qui emploie 974 personnes. Même de durée limitée, ces ententes de gestion en commun de certaines administrations , pourraient être renouvelées au gré des parties, et auraient dans tous les cas l'avantage de faciliter la période de transfert de pouvoirs dans la région. Ces **ententes concernant les institutions communes**, signifieraient par exemple que des employés publics québécois pourraient travailler en Ontario et réciproquement des fonctionnaires canadiens travailler en Outaouais.

L'accès aux emplois de l'administration publique québécoise offerts en Outaouais devrait, dans un premier temps, **être ouvert à tous les actuels employés fédéraux de Hull ou d'Ottawa qui en feront la demande.** Si des exigences de résidence ou de citoyenneté québécoise doivent apparaître un jour, il faudrait que ce soit seulement à moyen ou long terme pour les actuels employés fédéraux des deux rives de l'Outaouais, tel qu'envisagé dans la proposition 24. À court terme, les exigences de résidence ou de citoyenneté québécoise ne devraient s'appliquer qu'au nouveau personnel embauché dans l'administration québécoise en Outaouais. Dans tous les cas l'application de ces mesures nécessite la plus grande souplesse, un esprit de réciprocité et d'éventuelles ententes inter-étatiques. Ce n'est qu'à long terme, et à l'exception des institutions communes, que l'on verrait coïncider la territorialité des administrations publiques avec la résidence et la citoyenneté.

Nous avons donc dressé une liste de plus de 64 000 emplois potentiellement décentralisables. Si certains pourraient l'être sans trop de difficultés, cela est plus problématique pour d'autres. Par où faut-il commencer ? Il semble plus facile de procéder avec la main d'oeuvre et les ministères déjà présents dans la région, qu'avec des employés et des organismes provinciaux de Québec. On sait tant à Québec qu'à Ottawa, combien il a été difficile de déplacer des fonctionnaires et même les réticences des plus hauts placés d'entre eux. Dans le cas de Hull, on peut cependant faire valoir l'attrait d'une grande région urbaine de 900 000 habitants offrant une plus grande variété de possibilités que Charlottetown.

À titre de comparaison, on rappellera que le programme fédéral de décentralisation du milieu des années 70, concernait 4600 emplois permanents et 5500 à temps partiel, soit un total de 10 100 emplois. Il ne répondait pas à une situation d'urgence et n'a été que partiellement appliqué. **La décentralisation, dont il est ici question pour Hull, a l'avantage de concerner principalement des fonctionnaires qui sont déjà installés dans la région, et qui pour la plupart veulent y rester en travaillant dans des édifices à bureaux qui existent déjà.** Le programme fédéral de décentralisation, dont on vient de faire état correspond davantage à la décentralisation à Hull d'organismes provinciaux actuellement implantés à Québec. Mais là encore , il s'agira d'ouverture de postes à Hull auxquels les fonctionnaires de l'Outaouais pourront avoir un accès prioritaire, plutôt que de déplacement géographique des personnes. Dans tous les cas, il faudra à Hull répondre aux circonstances exceptionnelles par des mesures exceptionnelles.

L'expérience fédérale de décentralisation a toutefois montré le pouvoir des hauts fonctionnaires et leurs réticences à la décentralisation. Actuellement, 83 % de la haute direction de la fonction publique québécoise, travaille dans la capitale provinciale, et c'est aussi le cas de plus des trois quarts des hauts

fonctionnaires du fédéral qui travaillent à Ottawa. Cette concentration à Ottawa augmente avec le niveau hiérarchique, et l'on y trouve 99 % des sous-ministres, 92 % des EX4 et EX5, 80 % des EX3, 77,7 % des EX1 et EX2 (D.J. Savoie,R. Tremblay,1986).

Le plus grand nombre des emplois doit donc venir de l'administration publique fédérale et être offert aux personnes de la région. Mais, même s'il est prévisible que certains quitteront l'Outaouais pour Ottawa ou pour Québec, il faudra quand même ouvrir 25875 postes à Hull pour maintenir l'économie régionale en attirant une main d'oeuvre compensatoire. Pour avoir une idée même approximative de ces mouvements éventuels de personnel, on peut **procéder à des sondages parmi les fonctionnaires fédéraux** pouvant éventuellement transférer de juridiction, **ainsi que parmi l'administration publique provinciale** éventuellement touchée. Bien sûr ces sondages seraient à répéter dans une conjoncture différente où les offres et les choix d'emplois seraient présentés, plutôt que **dans une conjoncture où aucun programme précis n'est encore offert tandis que les emplois fédéraux existent encore.** Dans ces circonstances, il **est encourageant de voir** en l'absence de choix réel, comme un sondage l'a montré, **l'intérêt déjà manifesté par des fonctionnaires fédéraux québécois pour travailler au service d'un État souverain du Québec.** Dans tous les cas les intentions des personnes concernées et leurs comportements probables sont importants pour mener à bien une politique de décentralisation.

La décentralisation d'organismes provinciaux à Hull serait un signe tangible de l'appui de Québec à la reconversion administrative de la ville. Elle permettrait aussi de fusionner les personnels des deux fonctions publiques et ferait de Hull autre chose qu'un résidu désuet de l'administration publique fédérale antérieure.

Cette **décentralisation de l'administration publique provinciale** pourrait prioritairement porter sur des organismes qui ne sont pas dans leur fonctionnement quotidien au coeur de de la politique gouvernementale. Des régies et commissions qui ont beaucoup d'employés répondraient à ce critère et leur implantation à Hull aurait des effets d'entraînement sur des organismes plus petits. Ainsi les **régies** d'assurance-automobile, d'assurance-maladie, des rentes, pourraient faire l'objet de ces mesures, ainsi que les **commissions** des régimes de retraite et de santé et sécurité au travail, de même que la Société d'habitation du Québec fusionnée avec une partie de la Société centrale d'hypothèque et de logement. Quelques **entreprises publiques** pourraient s'y ajouter, ainsi que de **grandes parties des ministères** de la Main d'oeuvre, de l'Environnement, du Revenu et des Transports, qui viendraient compléter des parties des ministères fédéraux équivalents.

Du coté fédéral, l'accent pourrait être mis sur **plusieurs ministères,** tels les Affaires indiennes et du Nord, les Anciens combattants, les Approvisionnements et Services, l'Emploi et l'Immigration, l'Environnement, le Revenu national, les Transports et les Travaux publics. On remarque que cette liste, apparemment longue est en fait dans plusieurs cas une duplication de celle du niveau provincial.

Parmi ces ministères, on pourrait commencer par ceux qui font déjà l'objet de demandes répétées du Québec ou, d'un début de transfert de juridiction, tels l'Emploi et l'Immigration ou le Revenu national (TPS).

On pourrait ensuite considérer les ministères des Anciens combattants, des Consommateurs et Sociétés, de l'Environnement, des Transports et des Travaux publics. Certains ministères et sociétés fédérales pourraient faire l'objet d'un **traitement spécial.** D'une part, l'Imprimerie nationale, qui relève des Approvisionnements et Services, parce qu'elle est installée à Hull, d'autre part, **ceux qui relèveraient davantage de l'union économique et monétaire,** tels la Banque du Canada, la Monnaie, le Revenu national (douanes et accises). Ce dernier ministère, déjà implanté dans le territoire de la CCN, pourrait alors s'installer en partie à Hull et traiter pour Québec des dossiers assez comparables.

À ces ministères devraient s'ajouter **certaines entreprises, sociétés et commissions fédérales**, parmi celles qui sont déjà implantées dans la région. Les proportions d'effectifs décentralisables à divers niveaux de juridiction, les acquis de la région en ressources humaines et installations matérielles et les contraintes, qui viennent d'être évoqués plus haut, permettent de tenter de formuler un premier scénario qui permettrait d'atteindre l'objectif de 25875 emplois pour l'Outaouais, sans en retirer aux autres villes et régions du Québec et en laissant même un gain net pour la ville de Québec.

2.3.2.1 Premier scénario

On pourrait maintenir **Hull** dans son statut actuel de **troisième centre administratif du Québec** à partir des emplois suivants dans lesquels la diminution des emplois publics est compensée par une augmentation des emplois parapublics :

	effectifs
décentralisation d'administrations fédérales	16 000
décentralisation d'administrations provinciales	6 325
promotion du secteur parapublic	3 500
total des emplois publics et parapublics	**25 875**
+ hausse éventuelle des emplois publics au prorata des populations	3 558
+ maintien des emplois d'admin. provinciale déjà en Outaouais	3 250
+ promotion du secteur privé	4 600

La ville de **Québec** devenue **capitale d'un État souverain** serait confirmée dans son rôle actuel de premier centre adminisratif du Québec et les emplois pourraient y être approximativement les suivants:

fonction publique provinciale actuellement localisée à Québec		26 135
fonction publique fédérale maintenue à Québec		11 246
	Total	37 381
+ emplois publics fédéraux récupérés de l'Outaouais		10 000
+ emplois publics fédéraux récupérés d'Ottawa-Carleton		2 850

– emplois publics provinciaux décentralisés dans l'Outaouais		6 325
– emplois publics provinciaux décentralisés ailleurs au Québec		1 500
	Total	**42 406**
gain net pour Québec		5 025
+ maintien des entreprises pub. féd. déjà localisées à Québec		– –

Le montant de 2850 correspond au déficit d'emplois pour le Québec à l'intérieur du total des emplois du territoire de la CCN du fait que le Québec n'a en Outaouais qu'environ 20% des emplois pour une population d'environ 25% du territoire de la CCN. Comme il s'agit d'emplois d'une capitale, nous les avons imputés à Québec.

ou bien en imputant à Québec un effectif de fonctionnaires proportionnel à sa part des emplois de fonctionnaires provinciaux dans le montant total affecté au Québec:

fonctionnaires provinciaux et fédéraux déjà à Québec		37 381
+emplois publics fédéraux récupérés de l'Outaouais		10 000
+augmentation éventuelle de fonctionnaires au prorata de la population		14 233
– emplois publics provinciaux décentralisés hors de Québec		7 825
	Total	**53789**
gain net pour Québec		16 408

ou bien en imputant à Québec un effectif d'employés publics équivalant à sa proportion de fonctionnaires provinciaux dans le montant total affecté au Québec:

fonctionnaires provinciaux et fédéraux déjà à Québec		37 381
+ emplois publics fédéraux récupérés de l'Outaouais		10 000
+ hausse éventuelle d'emplois publics au prorata de la population		16 875
– emplois publics provinciaux décentralisés hors de Québec		7 825
	Total	**56 431**
gain net pour Québec		19 050
+ maintien des entrep. pub. féd. déjà localisées à Québec		

Même avec les larges mesures de décentralisation proposées dans ce scénario, les gains estimés pour la ville de Québec se situent selon le mode de calcul entre 4850 emplois (en incluant les emplois récupérés d'Ottawa-Carleton au prorata québécois dans l'effectif CCN) et 16 233 à 18 875 emplois (en incluant les emplois de fonctionnaires ou d'employés fédéraux récupérés du Canada tout entier au prorata de la population du Québec). La part imputée à la ville de Québec est de 50 % du total ce qui s'applique avec plus de précision aux emplois d'administration générale, puisqu'il s'agit de la proportion actuelle de fonctionnaires provinciaux travaillant dans la capitale. Québec est assurée d'un boom économique entraîné par des milliers d'emplois additionnels dans

l'administration publique, auxquels s'ajouteraient de nombreux sièges d'associations non gouvernementales et des dizaines de missions diplomatiques qui s'installent auprès d'un gouvernement souverain.

Montréal conserverait son statut de **second centre administratif du Québec** par le nombre de ses employés d'administration publique générale et l'effectif d'employés publics déjà atteint y serait maintenu :

	emplois
fonction publique provinciale maintenue à Montréal	11 018
fonction publique fédérale maintenue à Montréal	21 436
+ maintien du niveau d'emplois des entrep. pub. provinc.	.....
+ maintien des emplois des entrep. pub. fédérales	.....
+ augmentation éventuelle de fonctionnaires au prorata des populations	7 116
(ou augmentation d'emplois publics au prorata des populations)	8 437

Les **autres villes et régions du Québec** conserveraient le niveau d'emploi atteint en continuant à bénéficier de la même forme de décentralisation administrative qui leur a déjà permis d'obtenir le type d'emplois très décentralisables qu'elles ont actuellement :

	emplois
maintien des emplois de la fonction publique provinciale	14 771
maintien du niveau d'emplois de la fonction pub. fédérale	14 764
+maintien des emplois d'entrep. pub. provinciales	.....
+maintien des emplois d'entreprises pub. fédérales	.....
+augmentation éventuelle de fonctionnaires au prorata des populations	3 558
(ou hausse d'employés publics au prorata des populations)	4 219

Source : *Changer de capitale, annexe 2 ; Portrait statistique*...1991, op.cit. ; *Étude de l'emploi*...CCN, 1990.

De plus, pour l'Outaouais, Montréal et les autres villes et régions du Québec, pourraient s'ajouter 14 233 fonctionnaires additionnels (ou même 16 875 employés publics) à répartir au prorata de leurs masses respectives d'emplois publics, c'est-à-dire environ 25 % pour l'Outaouais, 50 % pour Montréal et 25 % pour les autres villes et régions (un montant de 14 233 emplois ayant déjà été affecté à la ville de Québec). Les augmentations d'emplois publics au prorata des populations consistent à appliquer la méthode de calcul du tableau 12 avec les effectifs d'administration générale de septembre 1990 (annexe 1) ; il s'agit donc d'imputer au Québec une part d'emplois d'administration générale correspondant à celle de sa population dans le Canada et de les répartir selon les pourcentages présentés plus haut. Il s'agit dans ce cas de fonctionnaires hypothétiques et notés dans le tableau comme une hausse éventuelle et qui pourrait se faire au fur et à mesure des années.

De façon plus précise le mode de calcul est le suivant : si le Québec avait un effectif d'administration générale égal au quart du Canada, ce qui est sa part de la population canadienne, le total serait de 95 558 emplois au lieu des 67 091 emplois dont il dispose (tableau 25). Il y a donc un déficit de 28 457 emplois que le Québec aurait pu ou pourrait avoir s'il pratiquait le même ratio administrateurs/administrés. Étant donné que la ville de Québec a 50 % de l'emploi des fonctionnaires provinciaux, nous lui avons affecté la moitié du montant soit 14 233 emplois. En reprenant le même raisonnement pour les emplois publics, le quart des emplois atteint 135 834 alors que le Québec n'en a que 102 084 ce qui équivaut à un déficit de 33 750 emplois dont la moitié 16875 est attribuée à la ville de Québec. Enfin, les emplois provenant d'Ottawa-Carleton correspondent au déficit d'emplois du Québec dans le total des emplois de la région de la CCN. Nous avons retenu l'hypothèse d'une part de 50 % pour Québec, car la proportion de fonctionnaires travaillant dans la capitale devrait augmenter quand l'État est de plus petite dimension et de type unitaire modérément déconcentré (Québec a de 31 % des fonctionnaires des deux gouvernements à 50 % des fonctionnaires provinciaux dans la capitale, mais de 26 % à 33 % des fonctionnaires fédéraux à Ottawa et 12 % à Washington).

Nous avons donc montré dans le scénario présenté qu'il est à la fois ***possible, à partir des emplois publics et parapublics déjà existants au Québec, d'augmenter les effectifs dans la ville de Québec tout en maintenant le niveau d'emplois publics et parapublics partout ailleurs au Québec et en particulier dans l'Outaouais. Nous avons montré aussi que si le gouvernement d'un Québec souverain voulait se donner le même ratio administrateurs/administrés que le gouvernement canadien*** a jugé nécessaire comme État souverain, ce qui sera très tentant et même peut-être aussi nécessaire pour ce gouvernement souverain, il y aurait alors, dans cette logique, création de 28 467 postes de fonctionnaires ou 33 750 postes d'employés publics. Nous avons ensuite montré comment ces postes pourraient être répartis géographiquement à travers le Québec. Nous avons appliqué le quart comme clé de répartition pour le Québec, ce qui est légèrement inférieur à sa part réelle de 25,5 % de la population utilisée à la fois dans les travaux de la Commission Bélanger-Campeau et dans ceux du Conseil économique du Canada (1991), mais légèrement supérieur à la part du PIB québécois, 23,4 % pour la Commission B-C et 23,3 % pour le CEC.

À propos de cette hypothèse du ratio fédéral administrateurs/administrés que nous avons appliqué à un Québec souverain, on pourrait toutefois opposer deux objections. La première de ces objections consiste à **dire que la fonction publique est déjà pléthorique,** qu'il faut « dégraisser » et que la mode actuelle est de privatiser et d'avoir moins d'État. Cette tendance est réelle pour les gouvernements québécois et fédéral, comme le montre pour ce dernier les graphiques en annexes 12, 13, 14 et 15 de cette étude. C'est sans doute aussi l'évolution prévisible à Ottawa (Fonction publique 2000) et celle qui apparaît dans les divers rapports sur la privatisation, la déréglementation et la réorganisation de l'État provincial envisagée par le gouvernement libéral dès son retour au pouvoir en 1985. Sans entrer dans le débat du bien fondé ou non de cette politique, on peut seulement dire que s'il y a moins de fonctionnaires il y en aura d'autant moins à transférer, ce qui aura plutôt pour effet de simplifier le problème.

La deuxième objection consiste à considérer **l'existence de dédoublements ou de chevauchements de travail** entre les fonctionnaires québécois et fédéraux actuels. En toute logique la souveraineté du Québec aurait pour effet de mettre un terme à ces dédoublements tout en réduisant le nombre des emplois. Il reste alors à démontrer l'importance de ces dédoublements et, en particulier, voir s'ils sont par exemple aussi élevés que 33 % des fonctionnaires ou 42,4 % des employés publics. Ces pourcentages donnent une marge de manoeuvre et correspondent en effet au volant d'emplois qu'un Québec souverain pourrait ajouter s'il appliquait le même ratio administrateurs/administrés que pratique déjà le gouvernement fédéral dans l'exercice de sa souveraineté. Ce ratio est actuellement de 1,45 fonctionnaire fédéral pour 100 Canadiens, et même de 1,60 pour 100 Canadiens dans le Canada hors Québec, alors qu'il n'est que de 1 fonctionnaire fédéral pour 100 Québécois.

Mais le Québec a-t-il **la capacité financière de payer** l'intégration de l'ensemble des fonctionnaires fédéraux à une nouvelle fonction publique québecoise ? Dans son budget pro forma d'un Québec souverain la Commission Bélanger-Campeau *(Éléments d'analyse économique* op. cit.p.468) a établi le montant des dépenses de personnel dont pourrait hériter le Québec : **à un peu plus de trois milliards de dollars, ce qui représente 18 % des dépenses de personnel à ce chapitre. Or, le nombre d'employés fédéraux travaillant au Québec correspond justement à 18 % du total des employés fédéraux.** Ce montant de 18 % est aussi celui que l'on retrouve dans le tableau 1 ou quasi identique dans le tableau 25. Il en ressort que sans augmenter la charge fiscale des contribuables, le Québec pourra intégrer à sa nouvelle fonction publique tous les fonctionnaires fédéraux qui le souhaiteront. C'est à l'intérieur de ce montant que la Commission Bélanger-Campeau estime à 18 % que se situe l'ensemble des employés publics de l'Outaouais et c'est à partir de cet ensemble d'employés publics que nous avons présenté le premier scénario qui prévoit pour Hull une diminution de 3500 emplois publics compensés par une hausse de 3500 emplois parapublics.

Demandons-nous maintenant si le 18 % inclut bien tous les types de salariés fédéraux dont aura besoin un Québec souverain. L'addition des employés des entreprises publiques a pour effet de faire passer le pourcentage de 17,9 à 19,1 % (annexe 1 et tableau 25), mais la prise en compte des militaires et des effectifs fédéraux à l'extérieur du Canada fait redescendre le pourcentage à 18,2 %. On peut toutefois apporter une nuance, ce 18,2 % est établi par rapport au lieu de travail. Dans l'Outaouais, la considération du lieu de résidence ajoute 2690 employés québécois additionnels, ce qui a pour effet une hausse minime du pourcentage qui passe de 18,2 % à 18,6 %. Nous pouvons aussi reprendre l'exercice sur une autre base en considérant qu'il y a dans Ottawa des fonctions centrales de l'État souverain canadien que devrait assumer un État souverain du Québec, puisque les Québécois en bénéficient actuellement et qu'ils en auront encore besoin à l'avenir ; c'est le cas par exemple des fonctionnaires des Affaires extérieures ou du ministère des Finances qui ne travaillent pas à Hull et qui n'y résident pas nécessairement. Si l'on impute au Québec, au prorata de sa population, un effectif qui est censé travailler dans les fonctions centrales de l'État parce qu'il travaille actuellement dans la capitale fédérale, soit 3233 personnes (CCN 1990), on fait alors remonter le pourcentage à 19,1 % en le calculant sur la base de l'ensemble des salariés fédéraux.

Même si ce dernier pourcentage nous éloigne un peu de la référence de 18,2 %, celle-ci peut tout de même être atteinte et peut-être un pourcentage légèrement moindre du seul fait des fonctionnaires fédéraux qui ne demanderont pas de servir le nouvel État du Québec. Il suffirait que la moitié des fonctionnaires fédéraux anglo-québécois prennent cette décision ou même un pourcentage très minime de francophones fassent ce choix, soit 6000 personnes pour nous ramener à un pourcentage de 18,2 % ; ce qui est tout à fait plausible. De plus, les fonctionnaires fédéraux travaillant au Québec sont les seuls qui sont inclus dans ce 18 % qui correspond certainement à une insuffisance de certains fonctionnaires tels les diplomates et une surreprésentation possible de certains autres tels les services correctionnels. Les ajustements et les rééquilibrages se feront avec le temps à travers les départs et le recrutement, mais il est possible d'offrir des postes à tous les actuels fonctionnaires fédéraux du Québec qui en feront la demande, et cela sera probablement insuffisant dans certains secteurs.

Le Québec qui **contribue actuellement à 23,4 % de la production, des revenus et des dépenses du Canada** mais qui n'obtient que 17,2 % des rémunérations des fonctionnaires fédéraux pourrait financer 36 % de fonctionnaires additionnels (tableau 25). En reprenant le même calcul pour les rémunérations des employés fédéraux dans lesquelles le Québec a une part de 19,4 %, on constate que le Québec pourrait payer 20,1 % d'employés additionnels, mais que le Québec qui n'a qu'une part de 18 % dans l'ensemble des salariés fédéraux pourrait financer 30 % de salariés publics additionnels.

Depuis 1972, **le pourcentage annuel moyen des revenus fédéraux prélevés au Québec s'établit à 22,8 %** *(Éléments d'analyse économique*...op. cit. p. 426, Commission B.C.). C'est aussi une clé de répartition qu'utilise le Conseil économique du Canada dans son 28e exposé annuel (p.94). Avant de disposer de ces chiffres nous avons, il y a dix-huit mois, utilisé la part du Québec dans le PIB canadien avec des pourcentages de 23,1 % à 23,4 %, soit une différence très minime de 0,3 % à 0,6 %. Nous avons réutilisé la référence au PIB dans le tableau 25 et refait aussi le calcul sur la base du 22,8 % ce qui donnerait une perte annuelle de 783 millions de dollars au lieu de 868 millions pour les rémunérations des fonctionnaires et une perte de 658 millions de dollars au lieu de 774 millions pour les rémunérations des employés fédéraux. Mais pour les employés fédéraux dans un sens plus large englobant tous les salariés fédéraux y compris les militaires et ceux qui sont à l'extérieur du Canada la perte annuelle est beaucoup plus élevée et atteint pour le Québec 1221 millions de dollars. Quant à la différence minime de 0,3 % à 0,6 % entre les deux clés de répartition utilisées, c'est-à-dire les revenus fédéraux prélevés au Québec ou la part du Québec dans le PIB canadien, on peut penser qu'elle sera comblée par les gains dynamiques dont parle le Conseil économique du Canada à propos des effets de la souveraineté-association (p. 96).

Par ailleurs, le montant et la proportion d'emplois dédoublés fournira une bonne mesure du degré d'inefficacité administrative atteint par le fédéralisme canadien actuel, en nous disant combien de fonctionnaires provinciaux et fédéraux sont censés faire exactement la même chose aux frais des contribuables. La mesure du dédoublement existant fera apparaître en même temps les économies que la souveraineté permettra d'effectuer à ce titre en faisant disparaître les chevauchements. Les études rendues publiques jusqu'à ce jour ne permettent pas de préciser le nombre de fonctionnaires impliqués

dans ces dédoublements, ni les rémunérations ou coûts qu'ils représentent. La notion de dédoublement peut d'ailleurs faire appel à des définitions plus ou moins larges (Julien et Proulx, 1978 ; Conseil du Trésor, 1991).

Bien d'autres scénarios sont possibles et doivent être situés dans le temps. Des **emplois additionnels provisoires** peuvent être créés dans la construction à l'occasion d'ouverture de chantiers pour la mise en place d'infrastructures régionales. Les nombres d'emplois que l'on vient d'évoquer ne signifient pas l'arrivée de 6325 employés provinciaux dans la région et la compression d'effectifs fédéraux à 16000, puisque une bonne partie des ex-fonctionnaires fédéraux se verrait offrir des emplois dans des administrations autrefois provinciales, que plusieurs auraient à travailler dans des administrations fusionnées et que d'autres auraient pour diverses raisons déjà évoquées quitté la région. **Le scénario** qui vient d'être évoqué **retient** tant pour les employés fédéraux que provinciaux un effectif égal à **environ 40 % du bassin d'employés potentiellement décentralisables** que l'on a déjà recensés pour ces deux niveaux de gouvernements. Quant aux **emplois parapublics,** c'est un effectif égal à la **moitié du montant possible qui a été retenu.**

L'ensemble des emplois envisagés dans ce scénario permettrait à la région outacuaise de conserver ses acquis économiques et même d'améliorer sa situation économique, si les infrastructures et les emplois privés proposés s'y ajoutaient..

Tableau 25

Part et déficit du Québec dans les emplois fédéraux (1990)

1- Québec en % de **population** du Canada	25,5%
2- Qué. en % d'**emplois d'administration publique générale** fédérale	**17,9%**
3- points d'écart entre population et emplois	7,6
4- déficit en nombre de fonctionnaires	28 467
5- % de déficit d'emplois de fonctionnaires 1/2	42,4%
1- Québec en % de **population** du Canada	25,5%
2- Québec en % des **emplois fédéraux**	**19,1%**
3- points d'écart entre population et emplois	6,4
4- déficit en nombre de fonctionnaires	33 750
5- % de déficit d'employés publics 1/2	33,5%
1- Québec en % du **PIB** canadien	23,4%
2- Qué. en % des **rémunérations fonction publique** fédérale	**17,2%**
3- points d'écart entre PIB et rémunérations	6,2
4- perte pour l'année en millions de $ pour le Québec	868
5- % perdu de la masse salariale 1/2	36,0%

1- Québec en % du **PIB** canadien	23,4%
2- Qué. en % des **rémunérations emplois publics** fédéraux	**19,4%**
3- points d'écart entre PIB et rémunérations	4,0
4- perte pour l'année en millions de $ pour le Québec	774
5- % perdu de la masse salariale 1/2	20,1%
1- Québec en % du **PIB** canadien	23,4%
2- Québec en % des **salaires totaux fédéraux**	**18,2%**
3- points d'écart entre PIB et salaires	5,4
4- perte pour l'année en millions de dollars pour le Québec	1 221
5- % perdu de la masse salariale 1/2	28,6%

Source : annexe 1 et tableau 1.

Nous allons maintenant retenir quelques exemples types. Il serait bon de se référer alors aux informations sur les **catégories de fonctionnaires,** sur les **conventions collectives** et sur la **structure interne des ministères** concernés (organigrammes, programmes, activités et sous-activités). Considérons d'abord trois ministères fédéraux : Emploi et Immigration, Revenu national (impôts), Environnement.

Pour le Revenu national (impôts), les fonctionnaires sont actuellement localisés à Ottawa. Le transfert de l'administration de la TPS présentait une occasion unique pour 500, et peut être un jour 800 fonctionnaires fédéraux, de changer d'employeur gouvernemental, tout en restant dans l'Outaouais.

En ce qui concerne **les conventions collectives,** la fonction publique québécoise est régie par une quinzaine d'ententes entre le gouvernement provincial et les syndicats québécois de la fonction publique qui représentent près de 60.000 fonctionnaires. Ces ententes sont publiées par le Conseil du Trésor et vendues aux Publications du Québec. Elles portent pour 1989-1991 sur les fonctionnaires, les ouvriers, les professionnels, les professeurs, les médecins, les avocats et notaires, les agents de conservation de la faune, les chirurgiens dentistes et les agents de la paix. Ces derniers, au nombre d'environ 3.000 ont signé cinq à six conventions collectives. Les professionnels, qui sont environ 12.000, sont représentés par le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec, et le plus grand nombre des fonctionnaires, environ 45.000 est représenté par le Syndicat de la fonction publique du Québec. Un dernier syndicat, qui vient de se former récemment, regroupe en association les ingénieurs du gouvernement du Québec.

Du côté de la fonction publique fédérale, on retrouve plusieurs dizaines d'ententes entre le gouvernement fédéral et plusieurs syndicats de fonctionnaires. L'Alliance de la fonction publique a conclu 37 conventions collectives avec le gouvernement fédéral ; l'Institut professionnel en a signé une vingtaine, les économistes, les postiers, et les traducteurs et interprètes, 4 ou 5 autres. Ces conventions sont rédigées dans les deux langues officielles. Le tableau 26 présente le sommaire comparatif des dispositions principales contenues dans les conventions collectives de l'AFPC/Conseil du Trésor et de la fonction publique du Québec.

Dans l' Outaouais, ces syndicats et leurs membres sont les suivants :

Tableau 26

Fonctionnaires syndiqués fédéraux résidents de l'Outaouais (1991)

Syndicats	Effectifs
Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)	18 000
Institut profession. de la fonction publique du Canada(PIPSC)	2 357
Assoc. des économistes , sociologues et statisticiens(AESS)	225
Syndicat des postiers du Canada(SPC)	565
Syndicat can. des employés profession. et techniques(SCEPT)	340
total	21 481

Source : Alliance de la fonction publique du Canada, *compilations* de 1991.

Les membres de l'Alliance de la fonction publique constituent eux-mêmes un regroupement de 17 éléments différents venant des diverses catégories d'emplois. L'Institut professionnel rassemble une grande diversité de fonctionnaires de cette catégorie. L'Association des économistes, sociologues et statisticiens a 95 % de ses membres québécois qui sont résidents de l'Outaouais. La moitié du membership du syndicat des postiers résidant dans l'Outaouais travaille aussi du côté de Hull. Le Syndicat des employés professionnels et techniciens regroupe des traducteurs, interprètes et terminologues du Secrétariat d'État. On dispose de la répartition de tous ces syndiqués résidents de l'Outaouais entre les différents ministères et organismes fédéraux ainsi que de listes sur la répartition par comté électoral, des membres de l'Alliance de la fonction publique.

Voici la situation syndicale dans les deux ministères retenus :

Tableau 27

Fonctionnaires fédéraux syndiqués (deux ministères)

Ministères	résidents à Hull	résidents à Ottawa
Emploi et Immigration		
AFPC	2 079	1 443
PIPSC	73	?
AESS	31	?
Environnement		
AFPC	503	812
PIPSC	115	?

Source : *Compilation spéciale* de l'AFPC, Ottawa, 11/02/1991.

Un projet de transfert de juridiction et d'amalgame ou fusion des deux fonctions publiques pose **la question des équivalences entre catégories d'emplois** fédérales (6) et provinciales (9), ainsi qu'**entre les groupes d'occupation (Ottawa) et les corps d'emploi (Québec)** ou classes d'emploi (cadres supérieurs Québec).

En nous situant au seul niveau des **catégories d'emploi**, on pourrait utiliser provisoirement et seulement à des fins statistiques les équivalences approximatives suivantes, qui ont été établies à partir des contenus en occupations et corps d'emploi, ainsi qu'en tenant compte des niveaux de salaires. Pour aller plus loin, on pourrait se référer aux descriptions existantes de tâches.

La catégorie sous-ministre du fédéral ne correspond pas exactement à la haute direction du provincial qui recouvre toutes les catégories de sous-ministres, ainsi qui les dirigeants d'organismes et les membres de directions. La catégorie gestion (EX et SM) a des traitements plus comparables aux cadres supérieurs 01 et 03. La catégorie scientifique et professionnelle paraît correspondre en grande partie à celle des professions du provincial, mais pas à leur totalité. La catégorie administration et service correspond pour l'essentiel à celle de la gérance et des cadres intermédiaires, à laquelle il faudrait sans doute ajouter certains professionnels et cadres supérieurs 03 à 05. La catégorie technique correspond pour l'essentiel à celle des techniciens. La catégorie provinciale des enseignants semble se partager entre les niveaux professionnel et technique du fédéral. On peut faire correspondre les catégories soutien administratif et personnel de bureau, ainsi que celle d'exploitation et celle d'ouvriers.

Par ailleurs, à travers cette première approximation, il semble que les salaires de la fonction publique fédérale soient plus élevés dans plusieurs catégories, comme cela apparaît chaque fois que l'indice dépasse 100. Avant d'affirmer qu'il s'agit de la tendance générale, il faut noter que les catégories d'emploi fédérales et provinciales n'ont pas tout à fait les mêmes contenus, et que les conditions de travail ne sont pas tout à fait comparables (durée hebdomadaire du travail, bilinguisme , etc.). Une analyse plus précise au niveau des groupes d'occupation et corps d'emploi, qui est présentée plus loin, permet d'y voir un peu plus clair avant de trancher.

Tableau 28

Équivalences approximatives des catégories d'emploi des fonctions publiques fédérales et provinciales

Fédéral		Québec		
catégories	salaires moyens	catégories	salaires moyens	indice Qué=100
sous-ministre	132 550	sous-ministre	107 763	123,0
gestion	80 229	haute direction	87 206	92,0
scientifique et professionnelle	54 326	profession. (partiellement)	46 046	118,0
		enseignants (partiellement)	47 714	

administration et service extérieur	44 555	gérance et cadres intermédiaires+certaines professions+ cadres supérieurs de 03 à 05	47 442	94,0
technique	41 297	techniciens +certains enseignants	34 011	121,4
soutien administratif	26 236	personnel de bureau	26 266	99,9
exploitation	29 178	ouvriers	28 922	100,9
CX-COF5	37 991	agents de la paix	36 712	103,5
Total Outaouais	**36 447**	**Total du Québec**	**37 067**	**98,3**

Source : Canada, Bureau de recherche sur les traitements, Commission des relations de travail dans la fonction publique, Taux de rémunération en vigueur le 1/05/1990. Québec, Office des ressources humaines, *Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec*, mars 1991. Canada, Conseil du Trésor, *compilation spéciale* de mars 1991.

Enfin, en ce qui concerne les salaires provinciaux du Québec, les salaires moyens sont calculés à partir des salaires de base sans temps supplémentaire ni avantages sociaux, mais incluent les rémunérations de personnels à temps partiel, qui dans le calcul comptent autant que ceux à plein temps. Les salaires fédéraux sont calculés à partir des salaires de base ou rémunérations ordinaires, ils n'incluent pas les avantages sociaux ou temps supplémentaire. Les salaires des employés à temps partiel sont ramenés en salaires annuels.

À propos des salaires du tableau ci-dessus, on notera que la comparaison n'est pas parfaite pour les sous-ministres et le service correctionnel, où il s'agit de mai 1990. De plus, pour les salaires moyens fédéraux, les salaires moyens retenus sont ceux de 19284 Québécois résidant dans l'Outaouais, à l'exception des deux catégories qui viennent d'être citées.

Examinons maintenant plus en détail les équivalences au niveau des **groupes d'occupation** et des **corps d'emploi** des fonctions publiques fédérales et provinciales. Pour chacun d'eux, on trouvera dans le tableau ci-joint les effectifs et les salaires moyens. Du côté fédéral, les salaires moyens et les effectifs considérés sont ceux des résidents de l'Outaouais, donc des fonctionnaires les plus concernés par le transfert de juridiction. Ils sont subdivisés entre ceux qui travaillent au Québec et ceux qui travaillent en Ontario. Le calcul de l'indice sur la base Québec=100 a été effectué à partir des salaires moyens fédéraux en Outaouais (masse salariale totale des salaires fédéraux d'un groupe d'occupation divisée par l'effectif total de ce même groupe), par rapport aux salaires provinciaux moyens de l'ensemble du Québec.

Tableau 29

Équivalences approximatives, effectifs en Outaouais et salaires moyens des groupes d'occupation et corps d'emploi des fonctions publiques fédérale et provinciale, mars 1991

	Fédéral				Québec	
		salaires moyens $			salaires moyens $	
		résidents ontariens				
		travaillant	travaillant			Qué
titres	effectif	Québec	Ontario	titres	$	=100
gestion						
DM			132550	sous-ministre	107763	123,0
EX	195	82 242	90 034	cadres sup. 01	87 096	102,6
SM	187	70 826	71 129	cadres sup. 03	72 138	98,4
total	**382**	79 593	80 865	**haute direction**	87 206	92,0
scientifique et professionnelle						
AG	16	55 689	51 615	agronome (106)	43 783	122,5
AR	22	60 512	57 251	architecte (109)	47 096	125,6
AU	88	45 734	50 936	vérificateur(209)	35 247	143,5
BI	48	48 988	49 922	biologiste(102)	44 291	111,8
CH	42	45 696	51 241			
DS	12		46 849			
ED	201	52 697	49 757	éducation(123)	48 575	103,7
EN	180	57 632	54 073	arpent.géom.(110)	47 486	116,4
ES	348	56 405	55 415	socio.écon.(105)	47 469	117,2
FO	6	55 837		ing.forestier(119)	47 137	118,4
HR	25	49 289	44 351			
LA	119	78 553	73 357	avoc.,notaire(115)	55 877	133,0
LS	56	39 916	39 448	bibliothéc.(112)	40 429	98,2
				bibliotechn.(217)	32 547	122,0
MA	48		46 116			
MD	12		82 627	médecin(120)	80 297	102,9
NU	13		36 445	infirmier(226)	35 189	103,6
PC	73	52 283	48 777	sc.physique(124)	44 954	110,8
PH	7		44 871			
PS	4		52 497	psychologue(122)	49 098	106,9
SE	46	65 514	57 996			
SG	42	53 99	49 039			
VM	17	51 985	64 690	vétérinaire(121)	44 036	138,4
total	1425	54 859	54 137	**professionnels**	46 046	118,0

administration et service extérieur						
AS	2 182	41 815	41 782	soutien adm.(075)	35 666	117,2
AT	9		26 255			
CO	175	54 134	58 023			
CS	838	44 188	42 344	opér.ordinat.(047)	39 745	108,4
FI	381	48 684	49 479	gest.financ.(103)	42 839	114,6
FS	63	54 025	43 716	co.aff.inter.(133)		
IS	256	47 267	49 110	agent infor.(104)	42 246	114,6
OM	83	46 316	46 693			
PE	476	47 163	48 261	gest.res.hum.(100)	49 694	96,2
PG	369	45 674	42 371			
PM	1026	47 145	42 925			
TR	306	44 948	45 811	traducteur(125)	41 562	109,3
WP	12	41 687	42 185			
total	**6173**	45 077	44 153	**gér. et cadr. intermédiaires**	47 442	93,9
technique						
AI	5		72 064			
AO	5		58 805	pilote aéro.(248)	56 675	103,7
DD	140	36 401	36 620	tec.art.graph.(265)	35 096	104,2
EG	282	46 422	42 826	tec.laborat.(258)	35 714	122,0
EL	87	48 109	47 316	tec.électron.(268)	35 840	132,3
GT	150	39 478	42 688			
PI	3		39 946	insp.prod.agr.(230)	33 063	120,8
PY	5		31 060	photographe(246)	28 643	108,4
RO	21	38 433	51 651	prép.télécom.(253)	28 554	152,2
SI	479	37 210	39 729	aide soc-éco(214)	33 272	118,1
TI	30	44 885	48 040	insp.app.pres.(233)	40 205	118,7
total	**1207**	40 565	41 529	**techniciens**	34 011	121,4
soutien administratif						
CM	24	27 613	30 760	renseignem.(249)	27 140	111,4
CR	5 803	26 639	25 620	agent bureau(200)	26 503	98,5
				auxil. bureau(211)	20 656	125,8
DA	432	31 406	24 017	op. informat.(244)	31 038	81,2
OE	57	24 375	21 351			
ST	2 102	27 385	27 057	agent secrét.(221)	25 684	105,9
total	**8418**	26 942	25 836	**person. bureau**	26 266	99,9
exploitation						
GL	593	29 627	30 441	entretien gén.(416)	30 151	100,3
GS	487	26 412	25 980			
HP	39	32 194	31 622	cond.mach.fix.(417)	28 308	112,6
HS	50		26 185			
PR	510	31 974	29 676			
total	**1679**	30 199	28 641	**ouvriers**	28 922	100,9
grand total	**19,284**	37 135	36 047	**effectif 55 525**	37 067	**98,3**

Sources : Québec, Office des ressources humaines, *compilation spéciale* mars 1991 ; Ottawa, Conseil du Trésor, *compilation spéciale* mars 1991.

Il apparaît que dans la plupart des cas, 39 fois sur 48 observations, les salaires fédéraux des résidents de l'Outaouais semblent supérieurs aux salaires provinciaux du Québec. Là encore, avant de conclure, il faut considérer que le mode de calcul n'est pas exactement le même au fédéral et au provincial, et que le fait de considérer dans le calcul les fonctionnaires provinciaux à temps partiels de la même façon que ceux à temps complet a pour effet de diminuer les salaires moyens québécois. Il reste à déterminer dans quelle proportion. Faisons l'hypothèse, non encore vérifiée, que le mode de calcul québécois fait baisser de 10 % le salaire moyen, et l'on se retrouve alors avec des salaires moyens provinciaux qui sont dans la moitié des cas supérieurs et dans la moitié des cas inférieurs aux salaires fédéraux, plus précisément supérieurs 22 fois sur 48. Enfin, il importe de noter que pour quatre grandes catégories d'emploi sur six (gestion, administration, soutien administratif, exploitation), les salaires moyens provinciaux semblent plus élevés ou égaux aux salaires fédéraux, et qu'ils dépasseraient même les salaires moyens de l'ensemble des fonctionnaires fédéraux de l'Outaouais. Ce dernier point devrait faciliter le maintien de la masse salariale régionale à l'occasion d'une politique de décentralisation administrative.

Mais, le principal obstacle à la comparaison est sans doute que les contenus que recouvrent les groupes d'occupation et les corps d'emploi ne coïncident pas parfaitement. Ce manque de coïncidence entre ce que recouvrent les titres des emplois provinciaux et fédéraux rend imprécise la définition des équivalences et vient biaiser la comparaison. Il subsiste dans bien des cas une part d'approximation qui ne pourrait être dissipée que par une analyse détaillée des exigences, conditions d'accès aux emplois considérés et description des tâches. Au total, il semble que la concurrence à laquelle se livrent les employeurs fédéraux et provinciaux ait eu pour effet de rendre très comparables les niveaux de salaires de leurs employés respectifs. L'avantage salarial, dont semblent disposer dans plusieurs cas les fonctionnaires fédéraux, est sans doute compensé par d'autres exigences (semaine de travail plus longue, bilinguisme, concours ou diplômes, etc...).

Même s'il subsiste des écarts entre les deux grilles salariales, le niveau de rémunération déjà atteint doit d'abord être garanti, et c'est à ce niveau que les fonctionnaires fédéraux doivent être intégrés à la fonction publique d'un Québec souverain. Il y aura ensuite à définir les équivalences de catégories, groupes et corps d'emploi, puis à élargir la grille salariale avec des maxima et minima qui intègrent ensemble tous les niveaux des salaires fédéraux et provinciaux.

Il est intéressant de noter les différences dans la **répartition entre catégories professionnelles selon les villes** (tableau 30). On peut voir qu'Ottawa et Hull sont surreprésentées au niveau des catégories gestion et professionnels, que Hull a beaucoup de cadres administratifs intermédiaires et de personnel de soutien, mais assez peu de techniciens et de personnel d'exploitation. La répartition professionnelle des fonctionnaires de l'Outaouais contribue sans doute à faire baisser la moyenne salariale fédérale de Hull et à la rendre plus comparable à celle des fonctionnaires provinciaux. Quant au grand nombre de cadres intermédiaires et de personnel de soutien dont dispose l'Outaouais il peut constituer un atout pour des régies et des commissions décentralisées qui auront à recruter dans la région. De plus, comme on peut le voir dans le tableau 30, l'Outaouais a la proportion la plus élevée du Québec dans la catégorie de direction (gestion, scientifiques et professionnels) de l'administration fédérale, tandis que Québec a la proportion la plus élevée de postes de haute direction et de cadres supérieurs de l'administration provinciale.

Tableau 30

RMR Québec et CCN , Pourcentages et effectifs de fonctionnaires fédéraux par catégories d'emplois selon le lieu de travail

RMR	gsp	adm	tec	sou	exp	aut	Total	Effectifs
Chicoutimi	1,0	28,3	2,5	56,7	2,4	9,0	100	755
Québec	6,2	12,6	8,5	15,1	11,4	46,0	100	11 246
Trois-Rivières	4,7	31,8	7,3	30,8	3,3	22,0	100	299
Montréal	9,8	23,9	9,2	24,2	15,7	17,2	100	21 436
Hull	13,0	41,9	5,3	30,3	4,7	4,6	100	19 645
Ottawa	14,3	23,6	8,0	24,6	5,2	24,2	100	79 469

Québec – Effectifs des fonctionnaires provinciaux par catégories d'emplois pour certaines régions, mars 1990

	H.dir	C.sup.	C.int.	Prof.	Ens.	Tech.	P.Bur.	Ouvr.	Paix	total
02 BSt.G.	-	28	88	160	6	364	353	153	86	1 238
03 Québec	209	1 663	958	8 530	41	5 036	8 549	753	603	26 342
04 Mauricie	2	49	135	309	6	533	553	270	119	1 976
06 Montréal	47	377	512	2 592	236	2044	3 903	353	727	10 791
07 Outaouais	1	27	78	151	10	272	338	140	87	1 104
total Québec	262	2 408	2 581	1 328	1 432	11277	16 757	3 495	2 352	52 835

Répartition géographique des fonctionnaires par catégories d'emplois

Régions ou RMR	Direction %		Autres %	
	féd.(gsp)	prov.(hd et cs)	féd.	prov.
Chicoutimi (02)	1.0	2.3	99.0	97.7
Québec (03)	6,2	7.1	93.8	93.0
Trois-Rivières	4.7	2,6	95.3	97,4
Montréal (06)	9,8	3,9	90,2	96,1
Hull (07)	13,0	2,5	87,0	97,5
Ottawa	14,3	.....	85,7	.....
total Québec	.....	5,0	.....	95,0

Sources : Statistique Canada, compilation spéciale, 1991. Office des ressources humaines, *Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec*, 1990.

Revenons à quelques exemples d'administrations décentralisables à partir des fonctions publiques fédérale et provinciale.

Tableau 31

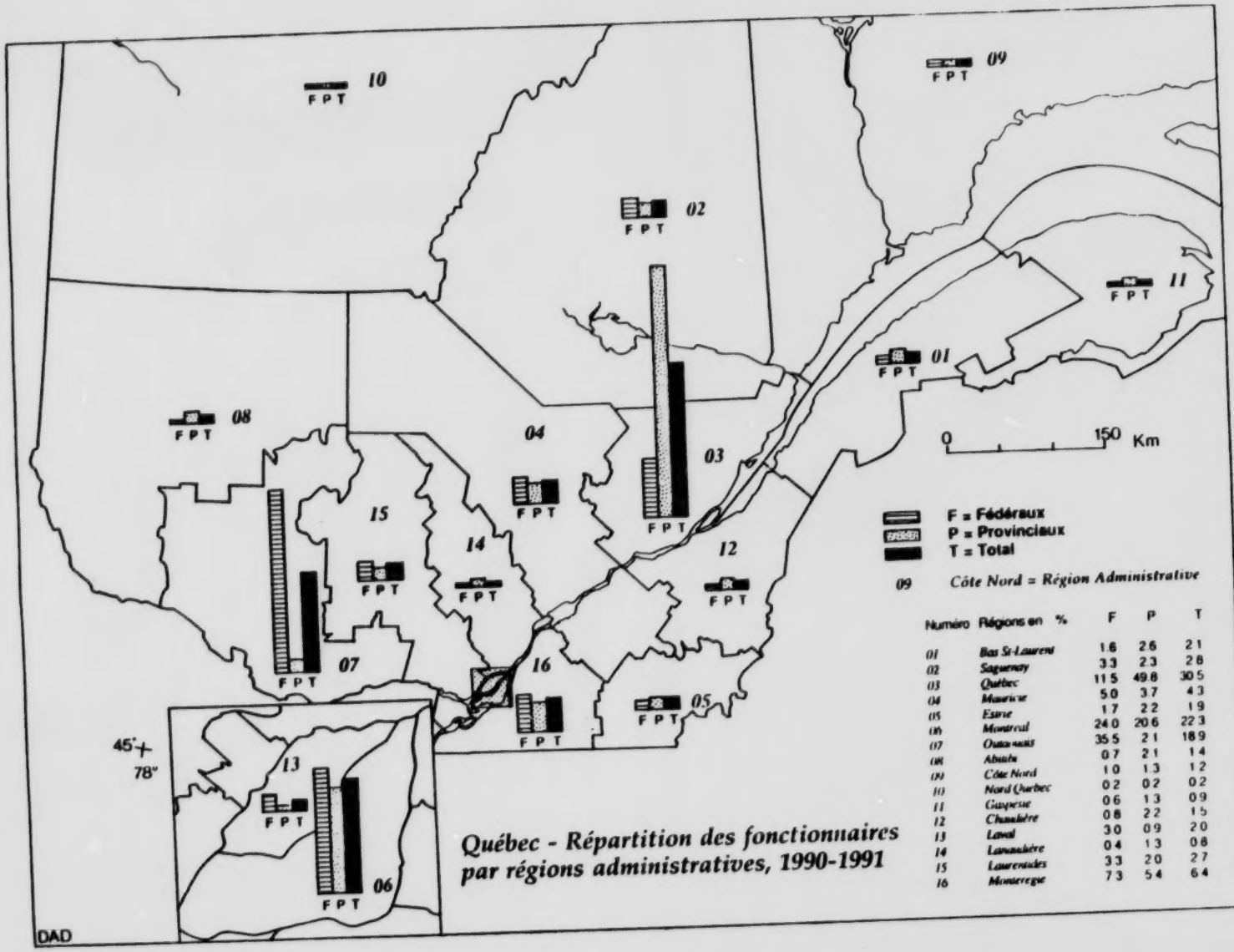
Effectifs, localisation et Catégories d'emplois, certaines administrations

	G.sc.pro.	Admin.	techniciens	soutien	opérat.	total
Environnement						
Hull	488	553	81	386	11	1 562
Ottawa	106	53	132	40	26	369
total Ottawa-Hull	594	606	213	426	37	1 931
Québec (ville)	42	331	201	123	11	708
Emploi et Immigration (féd.) ou M.Oeuvre +Com.cult.et Immig.(Québec)						
Hull	255	1 434	49	853	5	2 670
Ottawa	16	254	16	260	0	593
total Ottawa-Hull	271	1 688	65	1 113	5	3 263
Québec+Montréal	88	590	445	421	6	1 550
Régie de l'assurance-automobile du Québec						
Québec (ville)	51	464	243	611	11	1 380
Régie de l'assurance-maladie du Québec						
Québec (ville)	45	268	144	659	6	1 032

NB. Pour les données fédérales, la colonne autres qui ne figure pas dans le tableau explique pourquoi le total paraît inexact. Pour les données provinciales, la première colonne totalise haute direction+cadres supérieurs, la deuxième colonne est la somme de gérance et cadres intermédiaires +professionnels +enseignants.

Ajoutons que le ministère de l'Environnement a 21,1 % de francophones et celui de l'Emploi et de l'Immigration, 34,6 % de francophones. Par ailleurs, 631 fonctionnaires de l'Environnement résident au Québec et c'est aussi le cas de 955 fonctionnaires de l'Emploi et de l'Immigration. Nous disposons également de données sur les effectifs par catégories d'emplois et groupes d'occupation, ainsi que sur les salaires moyens et les masses salariales pour les fonctionnaires du reste du Québec sur la base des 99 divisions de recensement qui permettraient de préciser à partir d'autres tableaux les caractéristiques d'administrations décentralisables.

La connaissance de la structure interne de chaque ministère ou organisme à travers **les organigrammes,** et la connaissance des **effectifs de chaque programme ou activité** peut aider aussi à planifier une décentralisation. Nous avons joint en annexe les organigrammes des deux ministères fédéraux retenus : Emploi et Immigration, et Environnement.



Numéro	Régions en	%	F	P	T
01	Bas St-Laurent		16	26	21
02	Saguenay		33	23	28
03	Québec		115	498	305
04	Mauricie		50	37	43
05	Estrie		17	22	19
06	Montréal		240	206	223
07	Outaouais		355	21	189
08	Abitibi		07	21	14
09	Côte Nord		10	13	12
10	Nord Québec		02	02	02
11	Gaspésie		06	13	09
12	Chaudière		08	22	15
13	Laval		30	09	20
14	Lanaudière		04	13	08
15	Laurentides		33	20	27
16	Montérégie		73	54	64

Québec - Répartition des fonctionnaires par régions administratives, 1990-1991

Enfin, une comparaison des salaires, avantages sociaux et clauses normatives peut être effectuée à travers une **grille d'appariement des deux fonctions publiques fédérales et provinciales,** à partir des **taux de rémunération en vigueur au fédéral et de ceux du Québec** (tableaux 24 et 25), ainsi que des **dispositions principales des diverses conventions collectives fédérales et provinciales** (annexe 19). Cette information est très utile pour préparer des tables de négociation visant à intégrer en une nouvelle administration les fonctionnaires des deux administrations antérieures.

La réalisation d'un large programme de déconcentration et de reconversion administrative de Hull est sans aucun doute un projet complexe. Son étalement dans le temps et le fait de le subdiviser en de nombreux sous-projets coordonnés engageant les compétences de nombreux intervenants permet de voir davantage comment il pourrait être réalisable. Il pourrait se répartir en commissions des emplois publics, parapublics et privés. Certains se sont déjà orientés vers la promotion du secteur privé qui fait appel aux hommes d'affaires, aux représentants municipaux et régionaux et qui nécessite des appuis des gouvernements supérieurs. La mise en oeuvre du plan de diversification de la SAO pourrait elle-même donner lieu à des comités plus spécialisés dans les diverses tranches de ce programme : haute technologie, hôtels et restauration, commerce de détail, etc...

De la même façon le secteur parapublic peut subdiviser son travail en plusieurs comités impliquant des responsables de la santé et des services sociaux, ainsi que de l'éducation. Ce dernier domaine peut donner lieu à des comités rassemblant des administrateurs, des usagers, des enseignants, des représentants des ministères concernés, avec autant de comités qu'il y a de niveaux d'éducation (primaire, secondaire, collégial, universitaire). Chacun d'eux évalue les besoins et les emplois qui devront être créés pour y répondre avec un échéancier de ce qui est réalisable à chaque année ou en quelques années.

La commission du secteur public peut répartir son travail entre comités de la décentralisation des emplois provinciaux, des emplois de l'union économique et monétaire, des ententes spéciales pour le maintien provisoire ou durable de certains postes de travail dans des administrations cogérées à Hull ou à Ottawa, des emplois fédéraux décentralisés et maintenus en Outaouais, Chacun de ces comités pouvant à son tour créer un groupe de travail sur telle régie, sur l'imprimerie nationale, sur tel ministère, tout en respectant un calendrier établi et révisé. Ces comités comprendraient des représentants de syndicats fédéraux et provinciaux, des ministères québécois, des élus provinciaux et municipaux,...

À ces comités sectoriels pourraient s'ajouter des comités plus fonctionnels sur la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux, sur l'utilisation des espaces à bureaux, sur les transports locaux et interrégionaux,...Toutes les commissions et comités devraient informer régulièrement les fonctionnaires et la population de la région de l'avancement de chaque dossier. Depuis l'échec de l'Accord du lac Meech l'idée d'une importante dévolution de pouvoirs vers le Québec ou de souveraineté fait son chemin, mais à voir le temps perdu depuis l'été 1990, il ne semble pas que l'on ait décidé qu'il y avait une situation d'urgence pour l'Outaouais.

2.3.2.2 La déconcentration administrative régionale d'un Québec souverain

La localisation actuelle des employés fédéraux et provinciaux indique le niveau de déconcentration administrative régionale à laquelle un Québec souverain serait confronté pour plusieurs années, au moins une dizaine. Le type et le volume d'emplois administratifs que l'on trouve dans les différentes villes dictent la structure administrative régionale des premières années d'un État souverain du Québec. Nous allons donc considérer maintenant la répartition géographique des emplois publics par régions administratives, par régions métropolitaines de recensement et par divisions de recensement.

La carte géographique et le tableau 32 présentent pour les seize régions administratives du Québec la répartition des emplois fédéraux et provinciaux et font émerger les trois pôles administratifs du Québec dans leur ordre d'importance : Québec 30,5 % des emplois, Montréal 22,3 % et Hull 18,9 %. Selon notre premier scénario, la part de Québec devrait augmenter et celle de Hull diminuer, tandis que celle de Montréal resterait stable. Mais l'administration du nouvel État québécois devrait conserver pendant plusieurs années la hiérarchie actuelle de ses trois plus grands centres administratifs.

Tableau 32

Répartition des fonctionnaires d'administration générale par régions administratives – Québec- mars 1991

Régions	fédéraux		provinciaux		total		popul.	emplois
	N	%	N	%	N	%	en % Québec	Fonctionnaires en % de la pop. active régionale
01-B.-St-Laurent	895	1,6	1 375	2,6	2 270	2,1	3,2	2,8
02-Sag.-L.-St-Jean	1 777	3,3	1 248	2,3	3 025	2,8	4,4	2,7
03-Québec	6 265	11,5	26 635	49,8	32 900	30,5	9,0	8,0 (RMR 11,4)
04-Mauricie	2716	5,0	1 965	3,7	4 681	4,3	6,9	2,5
05-Estrie	901	1,7	1 151	2,2	2 052	1,9	3,9	1,8
06-Montréal	13 042	24,0	11 018	20,6	24 060	22,3	26,8	2,8 (RMR 1,7)
07-Outaouais	19 337	35,5	1 101	2,1	20 438	18,9	3,9	14,8 (RMR 19,6)
08-Abitibi	367	0,7	1 101	2,1	1 468	1,4	2,2	2,6
09-Côte-Nord.	587	1,0	671	1,3	1 258	1,2	1,6	3,3
10-Nord-Québec	90	0,2	122	0,2	212	0,2	0,6	—
11-Gaspésie	308	0,6	689	1,3	997	0,9	1,7	3,2
12-Chaudière-App.	454	0,8	1 164	2,2	1 618	1,5	5,5	——
13-Laval	1 658	3,0	466	0,9	2 124	2,0	4,3	——
14-Lanaudière	209	0,4	706	1,3	915	0,8	4,3	0,7
15-Laurentides	1 805	3,3	1 093	2,0	2 898	2,7	4,9	1,9

16-Montérégie	3 936	7,3	2 914	5,4	6 910	6,4	16,8	1,2
17-Hors-Québec (et indéterminé)	——	——	106	0,2	——	0,1	1	——
Total	54 407	100	53 525	100	107 932	100	100	****

Sources : Conseil du Trésor, *compilation spéciale*, mars 1991 ; Office des ressources humaines, *Portrait statistique*, op. cit., mars 1991.

Le tableau 33 et le diagramme montrent la répartition géographique des fonctionnaires de l'administration générale par régions métropolitaines de recensement. Les effectifs de fonctionnaires fédéraux sont ceux de Statistique Canada et non pas ceux du Conseil du Trésor comme dans le tableau précédent. Le poids de Hull en est diminué et celui de Montréal et Québec en est accru, mais la hiérarchie des trois plus grands centres urbains et administratifs du Québec reste la même.

Graphique 3

Répartition en pourcentage des fonctionnaires d'administration générale, RMR,1990

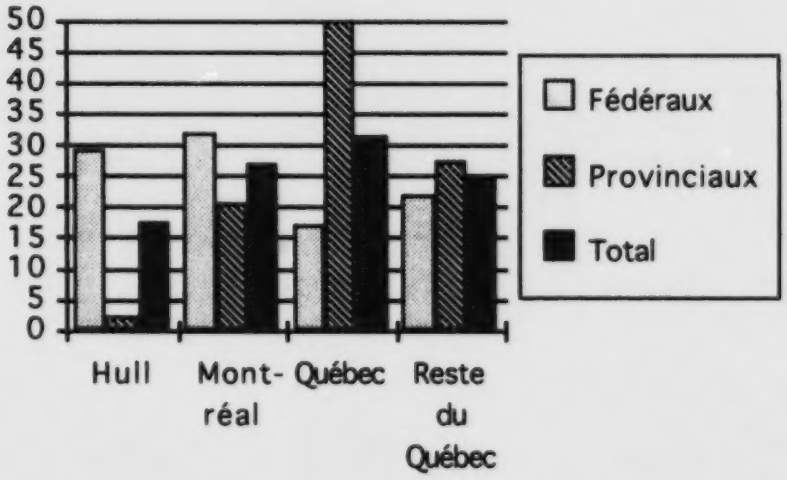


Tableau 33

Québec, Répartition géographique des fonctionnaires fédéraux et provinciaux d'administration générale, RMR, 1990

	Fédérale RMR		Provinciale (régions admin.)		Total	
	N	%	N	%	N	%
Hull	19 645	29,3	1 101	2,1	20 749	17,3
Montréal	21 436	32,0	11 018	20,6	32 454	27,0
Québec	11 246	16,8	26 635	49,8	37 381	31,2
Reste du Québec	14 764	22,0	14 771	27,5	29 535	24,6
dont Chicoutimi	755	1,1	1 248	2,3	2 003	1,7
Trois-Rivières	299	0,4	1 965	3,7	2 264	1,9
Sherbrooke	646	1,3	1 151	2,2	1 997	1,7
Total	67 091	100,0	53 525	10,0	119 926	100,0

Sources : Statistique Canada, *compilation spéciale*, sept. 1990 ; Québec, Office des ressources humaines, *Portait statistique...* op. cit. 1990.

Le tableau 34 montre au sein des régions métropolitaines les ministères qui sont les principaux employeurs fédéraux classés dans leur ordre d'importance. Les pourcentages cumulés font voir le degré de concentration de l'emploi entre quelques ministères en soulignant quels ministères et le nombre de ministères qu'il faut totaliser pour dépasser le seuil des trois quarts des emplois. La liste des ministères qui est présentée ici a été raccourcie pour faire ressortir les principaux employeurs.

Tableau 34

RMR du Québec et Ottawa , Les principaux employeurs fédéraux

	effectif	%	%cumulé
Chicoutimi-Jonquière			
Revenu national (impôts)	482	63,8	
Emploi et Immigration	145	19,2	83,0
Défense nationale	52	6,8	
total	**755**	**100,0**	**100,0**
Québec			
Défense nationale	6 368	56,6	
Transports	1 121	10,0	
Emploi et Immigration	553	4,9	
Revenu national (impôts)	527	4,7	76,2
Environnement	358	3,2	

	Santé et Bien-être	328	2,9	
	Travaux publics (défense)	321	2,8	
	Revenu national (douanes)	268	2,4	
	Approvisionnements et services	212	1,9	
	Affaires indiennes et du Nord	175	1,5	
	Forêts	154	1,4	
	Agriculture	154	1,4	
	Pêche et Océans	128	1,1	
	Secrétariat d'État	125	1,1	
	Solliciteur général (serv. correctionnels)	120	1,0	
	total	**11 246**	**100,0**	**100,0**
Trois-Rivières				
	Emploi et Immigration	142	47,3	
	Énergie nucléaire	40	13,3	
	Revenu national (douanes)	22	7,3	
	Solliciteur général (serv.correctionnels)	15	5,0	
	(RCMP)	17	5,6	78,5
	total	**299**	**100,0**	**100,0**
Montréal				
	Défense nationale	3 891	18,1	
	Emploi et Immigration	3 389	15,8	
	Solliciteur général (serv.correctionnels)	1 628	7,6	
	(RCMP)	968	4,5	
	Revenu national (impôts)	1 604	7,5	
	Transports (pilotes St.Laurent)	424	6,6	
	Anciens combattants (pensions)	1 352	6,3	
	Revenu national (douanes)	295	6,0	
	Travaux publics (défense)	803	3,7	76,1
	Communications (ONF)	606	2,8	
	Industrie,Science,Technologie	585	2,7	
	Environnement	557	2,6	
	Santé et Bien-être	393	1,8	
	Secrétariat d'État	395	1,8	
	Agriculture	343	1,6	
	total	**21 436**	**100,0**	**100,0**
Hull				
	Approvisionnements et Services	4 159	21,2	
	Emploi et Immigration	2 670	13,6	
	Défense nationale (fonctionnaires)	1 788	9,8	
	Environnement	1 562	7,9	
	Secrétariat d'État	1 330	6,8	

	Travaux publics	1 136	5,8	
	Communications (Bibl.nat.)	306	1,5	
	(Musées nationaux)	414	2,1	
	(CRTC)	422	2,1	
	Affaires extérieures (ACDI)	1 074	5,4	76,2
	Travail	513	2,6	
	Transports (agence nat.transports)	429	2,2	
	total	**19 645**	**100,0**	**100,0**
Ottawa				
	Défense nationale	14 880	18,7	
	Industrie,Science,Technologie	8 423	10,6	
	Revenu national (impôts)	5 582	7,0	
	Revenu national (douanes)	2 267	2 8	
	Énergie,Mines,Ressources	4 818	6,0	
	Communications	4 498	5,6	
	Parlement	4 269	5,4	
	Santé et Bien-être	4 113	5,1	
	Solliciteur général	3 867	4,9	
	Agriculture	3 152	4,0	77,2
	Affaires extérieures	3 145	4,0	
	Travaux publics	3 143	4,0	
	Secrétariat d'État	2 279	2,9	
	Approvisionnements et services	2 240	2,8	
	Justice	1 917	2,4	
	Finances	1 906	2,4	
	Conseil privé	1 396	1,8	
	total	**79 469**	**100,0**	**100,0**

Source : Statistique Canada, *compilation spéciale*, 1991.

La répartition géographique sur la base des divisions de recensement est intéressante car elle fait ressortir certaines concentrations d'emplois fédéraux dans les petites et moyennes villes du Québec. Elle peut ainsi révéler leurs besoins spécifiques à l'occasion d'une dévolution de pouvoirs au Québec et attirer l'attention sur d'éventuelles mesures particulières ou même contrats de villes analogues à celui dont l'Outaouais pourrait bénéficier.

Tableau 35

Effectifs de fonctionnaires fédéraux par divisions de recensement

plus de 10 000 fonctionnaires	79 - Hull	19 337
	65 - Montréal	13 042
de 5 000 à 10 000	20 - Québec	5 266
de 1 000 à 5 000	32- Champlain	1 797
	13- Laval	1 658
	94- Chicoutimi	1 609
	56- Chambly	1 428
	55 - Saint-Jean	1 315
	63- Terrebonne	1 016
de 500 à 1 000	29- Portneuf	852
	36- Sherbrooke	750
	97- Côte-Nord	587
	73- Deux-Montagnes	560
	07- Rimouski	508
de 200 à 500	54- Missisquoi	401
	41 - Drummond	348
	43 - Yamaska	316
	51 - Saint-Hyacinthe	259
	06- Matane	222
de 100 à 200	76- Labelle	198
	84- Abitibi	187
	02- Gaspé est	183
	83- Témiscamingue	180
	21- Lévis	167
	33- Nicolet	160
	50- Richelieu	154
	23- Beauce	113
	90- Lac Saint-Jean ouest	106
	37- Mégantic	105
moins de 100	les 43 autres divisions de recensement du Québec	

Source : Conseil du Trésor, *compilation spéciale*, mars 1991.

2.3.3 Promotion des emplois privés et diversification économique régionale

Au delà des efforts entrepris à l'égard du secteur public et parapublic, le gouvernement pourrait appuyer les investissements et les créations d'emplois industriels, commerciaux et de services, dans **le secteur privé de la région.** Cet appui pourrait se manifester par des facilités de crédit, par des déductions ou exemptions fiscales, et plusieurs mesures incitatives liées par exemple à un **statut de zone spéciale de développement** pour l'Outaouais.

Les références à la masse salariale fédérale et au maintien du pouvoir d'achat régional apparaissent comme une nécessité en Outaouais ou dans d'autres régions. Des mesures fiscales incitatives, telles un allègement de la TPS/TVQ par exemple, sont une façon de remettre à une région des montants d'argent qui n'auraient pas été fournis sous forme de salaires de fonctionnaires et qui seraient alors créateurs d'emplois dans le secteur privé des entreprises commerciales et industrielles. Ainsi pourrait être maintenu un niveau d'activité économique régionale et d'emploi, ce qui est l'essentiel, et grâce à l'appui gouvernemental. Même si cela passe par des mesures fiscales, des subventions ou des facilités de crédit, l'effet est comparable pour la région et le coût budgétaire aussi.

Comme la masse salariale fédérale en Outaouais est de l'ordre d'un milliard de dollars en 1990 (tableau 9), le contrat que cette région devrait présenter au gouvernement du Québec serait donc un versement de cette somme, autant que possible sous forme de rémunérations de fonctionnaires, et si cela s'avère difficile, que le complément soit fourni sous forme de subventions, crédits privilégiés ou allégements fiscaux. Le montant annuel de la facture que pourrait éventuellement présenter l'Outaouais peut être déterminé par le salaire moyen d'un fonctionnaire de l'Outaouais, c'est-à-dire 36447 dollars à multiplier par le nombre d'emplois manquants par rapport à ceux atteints avant un transfert de pouvoirs au Québec. En effet, même avec les meilleures intentions et des mesures préparées adéquates, il se pourrait que la demande d'emplois en Outaouais soit moins élevée que prévue, tout simplement parce qu'une proportion appréciable de citoyens ont préféré quitter l'Outaouais. Cela n'empêche en aucun cas la mise en oeuvre de mesures compensatoires de maintien indirect du pouvoir d'achat, car c'est à ce moment-là qu'il y en aura le plus besoin. Ces mesures devront aussi être adaptées à une situation de possibles mesures concurrentes qui pourraient être pratiquées sur la rive ontarienne.

La diversification nécessaire de l'économie régionale et donc des emplois de la région a été plusieurs fois mise de l'avant. On sait que l'Outaouais en particulier, n'est pas le gagnant dans le système actuel, encore moins que le Québec en général, et ne bénéficie pas équitablement des retombées des contrats fédéraux en approvisionnements et services, en recherche, en infrastructures et dépenses diverses dans le territoire de la CCN.

Le mémoire soumis par la SAO à la Commission Bélanger-Campeau fait largement état de la diversification de l'économie régionale. Le **plan de diversification économique** proposé permettrait de créer 4600 nouveaux emplois sur une période de cinq à dix ans. Une stratégie plus agressive de diversification maximale de l'économie outaouaise permettrait même d'y créer plus de 9000 emplois.

Le plan que propose la Société d'aménagement de l'Outaouais repose sur une étude du Bureau de la statistique du Québec. On y envisage que l'Outaouais se rapproche, dans plusieurs secteurs, d'une part de marché plus proportionnée à sa part dans la population de l'agglomération d'Ottawa-Hull. Le rattrapage de la moitié de l'écart permettrait de créer 4600 emplois sur une période de 5 à 10 ans.

Ce plan permettrait de créer 895 emplois dans le secteur de haute technologie, 714 emplois dans l'hôtellerie et la restauration, 373 emplois dans le secteur commercial, 705 emplois de services spécialisés, 228 emplois de commerce de gros, 270 emplois manufacturiers et 1452 emplois pour les dépenses des ménages, pour un grand total de 4637. Le gouvernement du Québec actuel y gagnerait en revenus plus de $36 millions. Enfin, si l'Outaouais avait l'ambition d'occuper une part de marché correspondant aux 25 % de sa part dans la population d'Ottawa-Hull, c'est un grand total de 9274 emplois qui pourraient être créés, occasionnant des revenus additionnels de plus de 75 millions pour le Trésor du Québec.

Le gouvernement d'un Québec souverain devrait aussi mettre en oeuvre ses pouvoirs accrus pour intéresser par diverses mesures incitatives une très grande entreprise privée à s'implanter dans l'Outaouais. Un pareil investissement aurait des effets multiplicateurs sur l'emploi et le pouvoir d'achat régional.

C'est à la promotion de la diversification économique que s'intéresse aussi le groupe d'intervention économique mis sur pied par des hommes d'affaires de la région. Ce programme de rattrapage est des plus souhaitables, quels que soient les choix que fera le Québec, et devrait être mis en oeuvre dès maintenant.

En fait, c'est un plus haut degré d'autosuffisance que recherche l'Outaouais. Le tableau 36 montre où en est rendue la région et ce qu'elle peut envisager selon le premier scénario, le plan de diversification de la SAO et le projet d'augmenter de 3500 en cinq ans les emplois parapublics. Dans le seul secteur hospitalier par exemple, les besoins actuels ont pu être évalués au minimum à un hôpital de 450 lits auxquels on peut appliquer un coefficient multiplicateur d'emplois de 3,25, ce qui donne 1462 emplois hospitaliers, auxquels il faut ajouter des dizaines de médecins avec leur propre personnel. On pourrait répéter l'exercice au niveau collégial et de l'UQAH et voir les possibilités d'augmenter leurs emplois respectivement de 280 et 287 emplois en cinq ans, et d'un montant comparable pour l'ensemble de l'enseignement primaire et secondaire. Les retombées économiques de la mise en place et du fonctionnement de ces diverses infrastructures seraient très positives pour la région.

Tableau 36

Parts de marché et degré d'autosuffisance des résidents de l'Outaouais en emplois et variations d'emplois (premier scénario)

	1990 %	1995 %	emplois
emplois **publics**			**-3 500**
emplois fédéraux	89,6		-3 500
emplois provinciaux			+6 500
emplois **parapublics**			**+3 500**
services sociaux et de santé	61	80	+2 642
éducation primaire et secondaire	91	96	+292
éducation collégiale	59	80	+280
éducation universitaire	50	75	+287
emplois du secteur **privé**			**+4 637**
haute technologie	32	66	+895
hôtels et restauration	60	80	+714
commerce de détail	76	88	+373
édifices bureaux (serv. spécial.)	48	74	+705
commerce de gros	40	70	+228
manufacturier diversifié	40	70	+270

Sources : SAO, Mémoire...op. cit. ; *Changer de capitale*, premier scénario.

Note : L'horizon 1995 concerne les parts de marchés et emplois privés. Pour le secteur parapublic les emplois figurant dans le tableau sont ceux du premier scénario et sous l'année 1995 pour le secteur public figurent les chiffres concernant l'objectif envisagé à moyen terme dans l'hypothèse de souveraineté par le premier scénario.

3. Propositions :

1- Que la région métropolitaine de Hull, à la suite de l'accession du Québec au statut d'État souverain, bénéficie de mesures d'interventions particulières et nécessaires qui s'appuieront sur deux réalités créées par cette situation nouvelle :
   a) son caractère d'agglomération urbaine frontalière unique au Québec
   b) sa perte du statut de capitale et ses effets sur les emplois fédéraux.

2- Qu'en conséquence soit affirmé et mis en vigueur le principe de libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux, dont les agglomérations de Hull et d'Ottawa auront besoin dans leur vie de travail et de loisirs. Que l'on s'inspire du précédent canadien (Windsor-Détroit) et des nombreuses agglomérations frontalières du Marché commun européen. Que le principe de libre circulation fasse l'objet, lorsque ce sera nécessaire, d'accords inter-États pour son application aux conditions particulières de la région outaouaise.

3- Qu'en conséquence un programme de large décentralisation administrative soit mis en oeuvre en faveur de l'Outaouais, afin d'y maintenir le niveau d'emploi. Que cette décentralisation s'accompagne de la mise en place des infrastructures nécessaires et d'un effort de diversification de l'économie régionale s'appuyant sur le secteur privé.

4- Qu'au lendemain d'une proclamation de souveraineté du Québec les résidents de l'Outaouais se rendent à leur travail, à leurs institutions financières et à leurs achats habituels, en respectant scrupuleusement les déplacements des Ontariens vers le Québec, afin de concrétiser dans la région le principe de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux.

5- Que le gouvernement du Québec proclame le principe déjà nommé de libre circulation, ainsi que le maintien du cours du dollar canadien, de l'union douanière canadienne et des lois et réglements fédéraux et provinciaux déjà en vigueur.

6- Que ce même gouvernement invite tous les employés fédéraux du Québec à servir l'administration publique québécoise en leur garantissant les mêmes rémunérations et avantages sociaux.

7- Que soit affirmé comme premier objectif pour l'Outaouais, le maintien du niveau d'emplois publics et parapublics déjà atteint, et comme second objectif, le maintien de la masse salariale, afin de conserver à travers eux le niveau acquis par l'économie régionale.

8- Que ce gouvernement nomme dans les jours qui suivent le responsable politique déjà prévu, c'est-à-dire le ministre délégué au transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux et à la décentralisation administrative.

9- Que le gouvernement informe les fonctionnaires fédéraux et la population outaouaise des mesures qui seront mises en oeuvre.

10- Que le gouvernement désigne sans tarder le négociateur principal et le Haut commissaire pour l'Outaouais et que la commission de négociation siège à Hull. Le Haut commissaire pour l'Outaouais aurait pour responsabilité la décentralisation administrative dans cette région et son développement économique.

11- Que ces deux personnalités préparent des rencontres avec leurs homologues canadiens et se réunissent avec les responsables syndicaux des fonctions publiques fédérales et provinciales.

12- Que soient convoquées dans l'Outaouais des tables sectorielles de négociation.

13- Que le ministre délégué convoque à Québec les responsables des administrations publiques provinciales concernées par les mesures de décentralisation, et que le négociateur principal et le Haut commissaire participent à plusieurs rencontres.

14- Que le ministre délégué séjourne fréquemment à Hull et tienne régulièrement le cabinet au courant des négociations et de la situation dans l'Outaouais.

15- Que soient créées pour la défense et la promotion des emplois en Outaouais des commissions sectorielles pour chacun des grands secteurs public, parapublic et privé. Ces commissions se subdiviseraient en comités et groupes de travail qui réuniraient des représentants des employeurs et des syndicats, des élus municipaux et provinciaux, des gestionnaires et divers intervenants des milieux concernés.

16- Que le transfert des fonctionnaires, leur intégration à la fonction publique d'un Québec souverain et les mesures de décentralisation à Hull soient complétées en moins de 30 mois et pour l'essentiel au cours de la première année.

17- Que soient menées de front, la décentralisation de l'administration fédérale, surtout à partir des employés d'Ottawa-Hull, et celle des éléments de l'actuelle administration provinciale localisée à Québec.

18- Que la décentralisation fédérale porte en particulier sur des ministères tels Emploi et Immigration, Environnement, Revenu national (douanes et impôts), Transports, Travaux publics, Approvisionnements et Services, Anciens combattants, Consommateurs et Sociétés,... et donne lieu dans quelques cas à un amalgame avec l'administration publique québécoise décentralisée.

19- Que la décentralisation de l'administration provinciale mise sur l'effet d'entraînement qu'aurait le transfert à Hull d'importantes régies, comme celles de l'Automobile, de l'Assurance maladie, et des Rentes, de commissions telles celles de la Santé et Sécurité du travail et des Régimes de retraite, de la Société d'habitation et d'autres sociétés d'État, et de certaines parties de ministères à caractère décentralisable (Revenu, Transports, Main-d'oeuvre, Environnement, Travail, Approvisionnements et Services, Loisirs,...) afin de donner le ton à la reconversion administrative nécessaire de Hull.

20- Que soient conclues dans la mesure du possible avec le gouvernement canadien des ententes particulières concernant les emplois localisés à Hull et Ottawa, du domaine de l'union économique, monétaire et douanière (banque centrale, monnaie, douanes et accises,... et pour l'imprimerie gouvernementale).

21- Que soient, en priorité et dans toute la mesure du possible, implantés à Hull les fonctionnaires fédéraux qui proviendraient d'éventuels rapatriements de pouvoirs au Québec, tels que TPS, immigration,...ou résultant d'offres fédérales, afin de réduire la dépendance de l'Outaouais à l'égard du gouvernement fédéral en diversifiant progressivement et dès maintenant les employeurs de la région.

22- Que les accréditations accordées et les conventions collectives conclues sous le règne de la législation fédérale soient intégrées au Code du travail du Québec et s'appliquent automatiquement aux salariés québecois au même titre que celles qui ont été conclues en vertu de la législation du Québec.

23- Que les départs de la fonction publique (retraites, démissions, mises en disponibilité,...) soient utilisés pour faciliter le transfert et la décentralisation sans réduire le niveau d'emploi à Hull.

24- Que les grilles salariales fédérales et provinciales soient fusionnées en une seule grille de salaires.

25- Qu'à court terme (moins d'un an), les emplois de la nouvelle administration publique québécoise dans l'Outaouais soient ouverts selon la compétence à tous les employés fédéraux de Hull et d'Ottawa, donc sans distinction de lieu de résidence ou de citoyenneté québécoise ou canadienne. Qu'à moyen terme la prise en considération de la résidence ou de la citoyenneté soit faite avec souplesse et dans un esprit de réciprocité avec la rive ontarienne. Que des exigences de résidence ou de citoyenneté québécoise dans l'accès aux emplois publics québécois de l'Outaouais pour les ex-employés fédéraux qui voudront transférer ne soient appliquées avant un délai de trois ans. Que les exigences de résidence ou de citoyenneté ne soient appliquées à court terme qu'à l'égard du nouveau personnel embauché dans l'Outaouais.

26- Que la région métropolitaine de Hull bénéficie d'un contrat de région consistant en un versement annuel de subventions, d'exemptions ou déductions fiscales ou autres formes d'aides gouvernementales égales aux montants de ce qui ne lui aurait éventuellement pas été remis sous forme de rémunérations et d'emplois publics au niveau acquis antérieurement à une dévolution des pouvoirs.

27- Que Hull soit reconnue et maintenue dans ses fonctions de troisième centre administratif majeur du Québec, et qu'elle devienne le siège de certaines institutions supranationales que les gouvernements québécois et canadiens voudront créer.

28- Que soient mises en oeuvre dès maintenant les infrastructures de transport, de communications, de santé, d'éducation et de culture, dont l'Outaouais a besoin pour rattraper son retard et qui donneront lieu à des emplois temporaires dans la construction et surtout à des emplois permanents dans le secteur parapublic.

29- Que soit repris le projet d'une grande ville unique outaouaise, la troisième du Québec, comme cadre d'accueil plus visible et ensemble plus fort pour négocier les mesures de décentralisation administrative et les infrastructures du troisième plus grand centre administratif du Québec.

30- Que soit mis en oeuvre un plan de diversification économique pour l'Outaouais avec appui gouvernemental (facilités de crédit, subventions, déductions fiscales,...) visant à créer des emplois industriels, commerciaux et de services dans le secteur privé, et que le gouvernement y investisse de 1,5 million à 3 millions de dollars par an ainsi que proposé par la SAO, afin de créer des emplois et réduire la trop grande dépendance régionale à l'égard de l'administration publique.

Conclusion

Un Québec souverain, ayant récupéré les pleins pouvoirs de taxation, aurait la capacité financière, les besoins et les ressources humaines, pour intégrer les employés publics fédéraux. En effet, la proportion de la population de fonctionnaires fédéraux travaillant au Québec est inférieure à la part du Québec dans la population canadienne, et la proportion de leur rémunération est inférieure à la part du Québec dans le revenu national du Canada.

Par contre, la dépendance particulière de l'économie et de la société de l'Outaouais à l'égard des emplois fédéraux, le nombre élevé et croissant de ces emplois au cours des années récentes, ainsi que la nature même de beaucoup de ces emplois liés au rôle de capitale de Hull-Ottawa, rend plus délicat le transfert de juridiction dans cette région, plus que dans toute autre région québécoise. En effet, environ 26000 employés fédéraux résident dans la région métropolitaine de Hull et travaillent surtout dans des fonctions d'administration générale.

Ceci nécessite pour l'Outaouais des interventions gouvernementales spéciales et l'on a pu voir sur quelles bases et sur quelle logique repose leur réussite. Ces mesures doivent aller dans le sens d'une décentralisation systématique de plusieurs administrations nationales d'un nouvel État québécois. Elles doivent tout d'abord comporter un transfert de juridiction sur place dans la région de certaines administrations fédérales actuelles qui ont davantage un caractère décentralisable. Elles doivent aussi viser à décentraliser à Hull un certain nombre d'administrations provinciales actuelles qui ont ce même caractère.

Enfin, ces mesures concernant directement l'administration publique, devraient être accompagnées de la mise en place de plusieurs infrastructures sociales, culturelles et de transports, d'un développement des emplois parapublics de l'éducation et de la santé et des services sociaux, et d'investissements dans le secteur privé de l'industrie et des services. C'est à ce prix que l'Outaouais évitera d'être pénalisé dans une démarche dont le Québec tout entier doit bénéficier. Et c'est ce qui peut être fait, si l'on veut bien en prendre les moyens.

Bibliographie

Alliance de la fonction publique du Canada, Ottawa, *Compilations spéciales*, 1991.

Brossard, Jacques, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Presses de l'Université de Montréal, 1976, pp. 599-606.

Bailly,A.S. et Bazinet R. La région de la capitale fédérale : le problème des relations frontalières, in *Le Québec et ses partenaires économiques canadiens : perspectives d'avenir* ASDEQ, 1979, P.155-168.

Bernier, G. et Boily, R. *Le Québec en chiffres de 1850 à nos jours* ACFAS,1986.

Canada, Ministère des Approvisionnements et Services, Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 90*, 1991.

Canada, Commission de la capitale nationale, Direction de la planification, *Étude de l'emploi au gouvernement fédéral*, conclusions de l'étude de 1989, juillet 1990 et compilations spéciales 1991.

Canada, Conseil économique du Canada, *Un projet commun, aspects économiques des choix constitutionnels*, 28e Exposé annuel, 1991.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Chevauchement et dédoublement des programmes fédéraux et provinciaux, Point de vue de l'administration fédérale*, le 22 novembre 1991.

Canada, Statistique Canada, *L'emploi au gouvernement fédéral*, cat. 72004.

Canada, Statistique Canada, *L'emploi dans les administrations provinciales et territoriales*, cat.72007.

Canada, Statistique Canada, *L'emploi dans les administrations locales*, cat.72009.

Canada, Statistique Canada, *L'emploi dans l'administration fédérale : Régions métropolitaines*, cat.72205.

Canada, Statistique Canada, *Compilations spéciales* 1991.

Canada, Statistique Canada, *Emploi et rémunération dans le secteur public 1990/1991*, cat. 72209 annuel.

Canada, Conseil du Trésor, *Les langues officielles dans les institutions fédérales, Rapport annuel 1988-1989*, et Compilations spéciales 1991.

Gagnon, A-G. et Latouche D., *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres, Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Québec-Amérique, Montréal, 1991.

Julien, G. et Proulx, M. *Analyse des conséquences du chevauchement des programmes fédéraux et québécois*, ENAP, Québec le 22 juin 1978.

Parti québécois, *Les employés fédéraux et l'indépendance*, 1973, 76 p. (préface de J. Parizeau) ; *Comment se fera l'indépendance*, huit articles écrits par Robert McKenzie et publiés dans le Toronto Star du 6 novembre au 15 novembre 1971, Entrevues de : René Lévesque, Jacques Parizeau, Jacques-Yvan Morin, Camille Laurin, novembre 1972, Les Éditions du Parti québécois, 56 p.

Québec, Bureau de statistique du Québec, *Le Québec statistique,1989*, (59e édition).

Québec, Bureau de statistique du Québec, Statistiques régionales, *Portrait statistique régional, Région de l'Outaouais et Municipalités régionales de comtés*, 1987.

Québec, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail no 1.

Québec, Conseil du Trésor, *Budget 1991-1992 et renseignements supplémentaires*.

Québec, Office des ressources humaines, *Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec, 1991*.

Québec, Ministère de la main d'oeuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle, Direction de la recherche, *L'emploi au Québec*, juillet 1991.

Québec, Assemblée Nationale, *Journal des débats*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Hull 5 décembre 1990, no 15.

Saint-Germain, M. et Lavoie M. Compilation spéciale de Statistique Canada pour *Langues et statuts économiques, le Canada des années 80*, Étude préparée pour le Secrétariat d'État et le Commissariat aux langues officielles, 1989.

Saint-Germain M. *Les employés fédéraux et le transfert éventuel de juridiction : le cas du Québec et d'Ottawa-Hull*, mémoire pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

Savoie D.J. et Tremblay R. *Les intérêts régionaux et la haute fonction publique fédérale*, Rapport de recherche no 3 , novembre 1986.

Société d'aménagement de l'Outaouais, *Mémoire pour la Commission sur l'avenir constitutionnel du Québec*, novembre 1990.

Vaillancourt F. et Carpentier J. *Le contrôle de l'économie du Québec : la place des francophones en 1987 et son évolution depuis 1961*, Office de la langue française, Québec, juillet 1989.

Vedel G. *Droit administratif*, Presses universitaires de France, Paris

Glossaire

Outaouais : désigne la région administrative numéro 07 du Québec.

Région métropolitaine de Hull : comprenait au recensement de 1986 les municipalités de Hull, Gatineau, Aylmer, Buckingham, Masson, Hull ouest, Pontiac, La Pêche, Val-des-Monts.

Employés fédéraux : désigne habituellement le total des fonctionnaires fédéraux et des employés des entreprises publiques fédérales.

Fonctionnaires fédéraux : désigne habituellement les fonctionnaires fédéraux de l'administration publique générale.

Décentralisation : « la décentralisation consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés » (Vedel p. 561).

Déconcentration : « technique d'organisation qui consiste à remettre d'importants pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central placés à la tête des diverses circonscriptions administratives ou des divers services » (Vedel p. 560). Dans ce rapport et pour suivre le langage le plus courant, le terme décentralisation sera celui utilisé, sans faire de nuances entre les notions de décentralisation et de déconcentration, même si ces deux concepts peuvent intervenir ultérieurement dans l'organisation de l'administration publique québécoise.

Annexe 1

Effectifs et rémunérations de l'administration publique, RMR et certaines régions, septembre 1990

RMR et régions administration publique générale fédérale	effectifs	rémunération mensuelle milliers $
Chicoutimi-Jonquière	755	1785
Québec	11 246	29 735
Montréal	21 436	61 238
Hull	19 645	62 636
Trois-Rivières	299	834
total 5 RMR	53 381	156 228
reste du Québec	13 710	44 480
total du Québec	67 091	200 708
Ottawa-Carleton	79 469	248 739
Ottawa-Hull (CCN)	99 114	311 377
total du Canada	374 736	1 166 611
extérieur du Canada	16 612	62 475
entreprises publiques fédérales		
total Québec	34 993	112 494
total Canada	15 7945	447 403
Forces armées		
forces armées canadiennes	89 305	343 190
au Québec	11 160	37 295
administration publique provinciale du Québec		
admin. pub. générale	112 247	410 473
entreprises pub. prov.	37 889	176 257
total empl. pub. prov.	150 136	586 730

Source : Statistique Canada, Cansim 2717,2718,2719,2720,2722.

Annexe 2

La proportion de fonctionnaires et d'emplois publics dans les capitales

	Capitales	%
Fonctionnaires provinciaux d'administration générale	Québec	49,9
Fonctionnaires fédéraux d'administration générale	CCN	26,4 (Stat.Can.)
	CCN	32,5 (CFP)
Employés publics fédéraux	CCN	19,5 (Stat.Can.)

Sources : Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1990* ; Statistique Canada cat. 72004 ; Office des ressources humaines, *Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec*, 1990.

ETAT DE CONCORDANCE II

L'emploi dans le secteur public – fédérale, au 31 mars, 1991*

L'emploi dans le secteur public de Statistique Canada – fédérale* 534,863

L'emploi dans l'administration fédérale selon le Conseil du trésor du Canada 240,903

- Employés qui font partie de l'univers de la Commission de la Fonction publique et du Conseil du Trésor 218,026

- Employés qui ne sont pas nommés par la Fonction publique 1,131
- Employés nommés pour moins de 6 mois 21,746

- Employés des sociétés et organismes de l'administration fédérale dont le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur 33,556
- Personnel militaire de la Défense nationale 88,629
- Membres de la Gendarmerie royale du Canada 19,395
- Employés des entreprises publiques 151,788

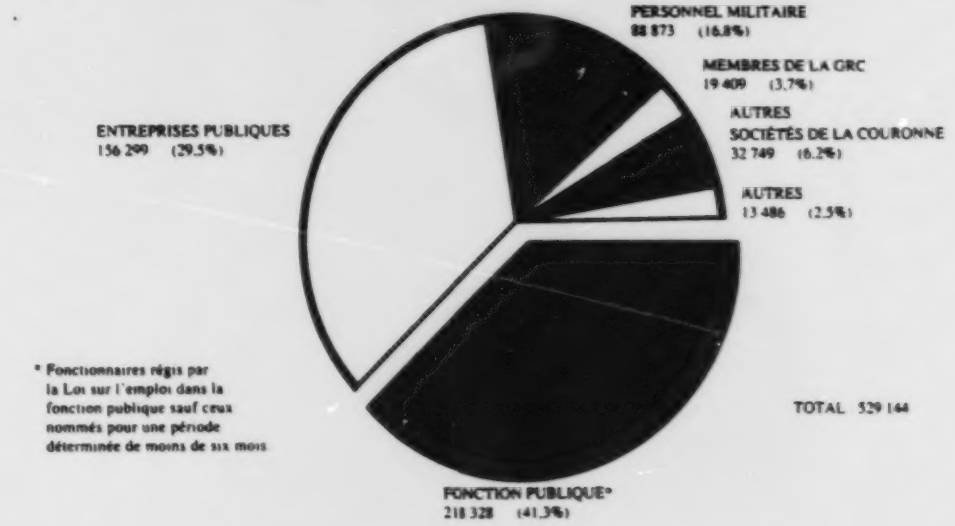
L'emploi dans l'administration fédérale selon la Commission de la fonction publique du Canada 218,618

- Employés du Bureau du surintendant des institutions financières 385
- Commission des Relations de travail dans la Fonction publique 143
- Pétrole et Gaz des Indiens du Canada 64

* L'état de concordance présente des données au 31 mars, 1991 et n'est pas précisément comparable à la moyenne trimestrielle dans les tableaux 1.2 et 1.9.

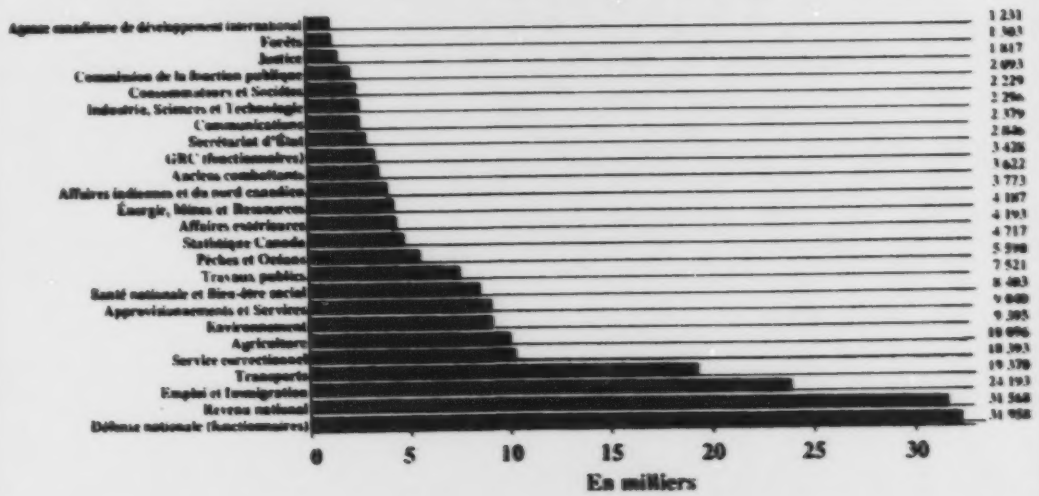
Annexe 4

L'EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE



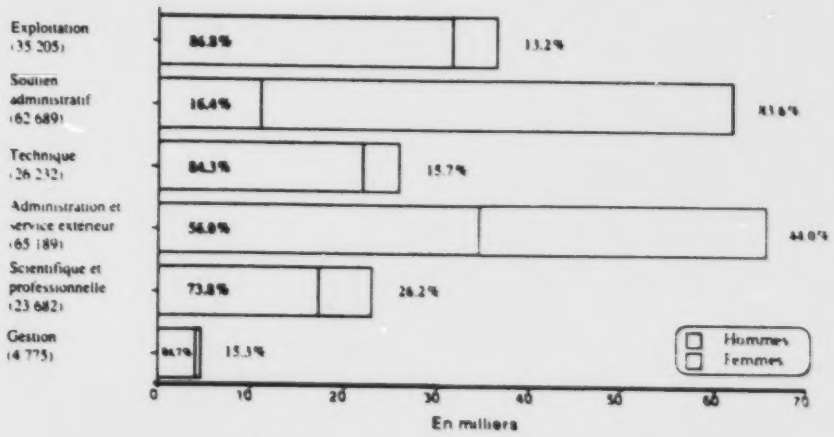
* Fonctionnaires régis par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique sauf ceux nommés pour une période déterminée de moins de six mois

MINISTÈRES AYANT PLUS DE 1 000 FONCTIONNAIRES

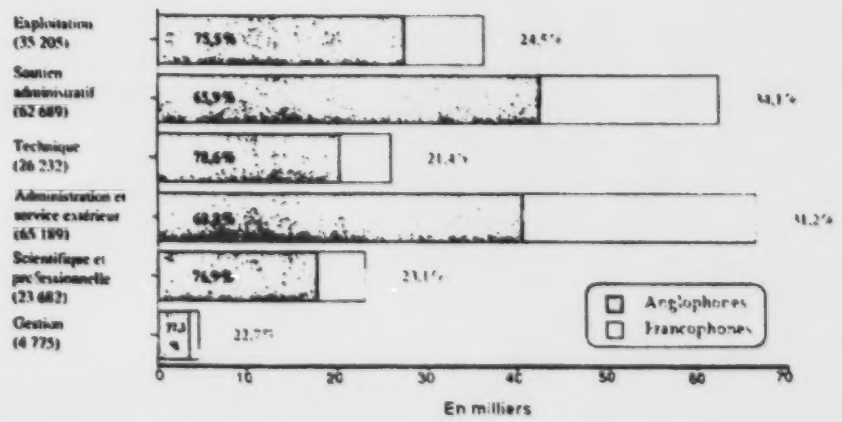


Annexe 5

LA CATÉGORIE PROFESSIONNELLE ET LE SEXE



LA CATÉGORIE PROFESSIONNELLE ET LE GROUPE LINGUISTIQUE



Annexe 6

EMPLOI ADM FED/DERNIER JOUR DE PER. PAYE
ENSEMBLES DES EMPLOYES DE L'ADM. FEDERALE
PERSONNES
x 1
253
606148
467350
328552
459550
56 59 62 65 68 71 74 77 80 83 86 89

Annexe 7

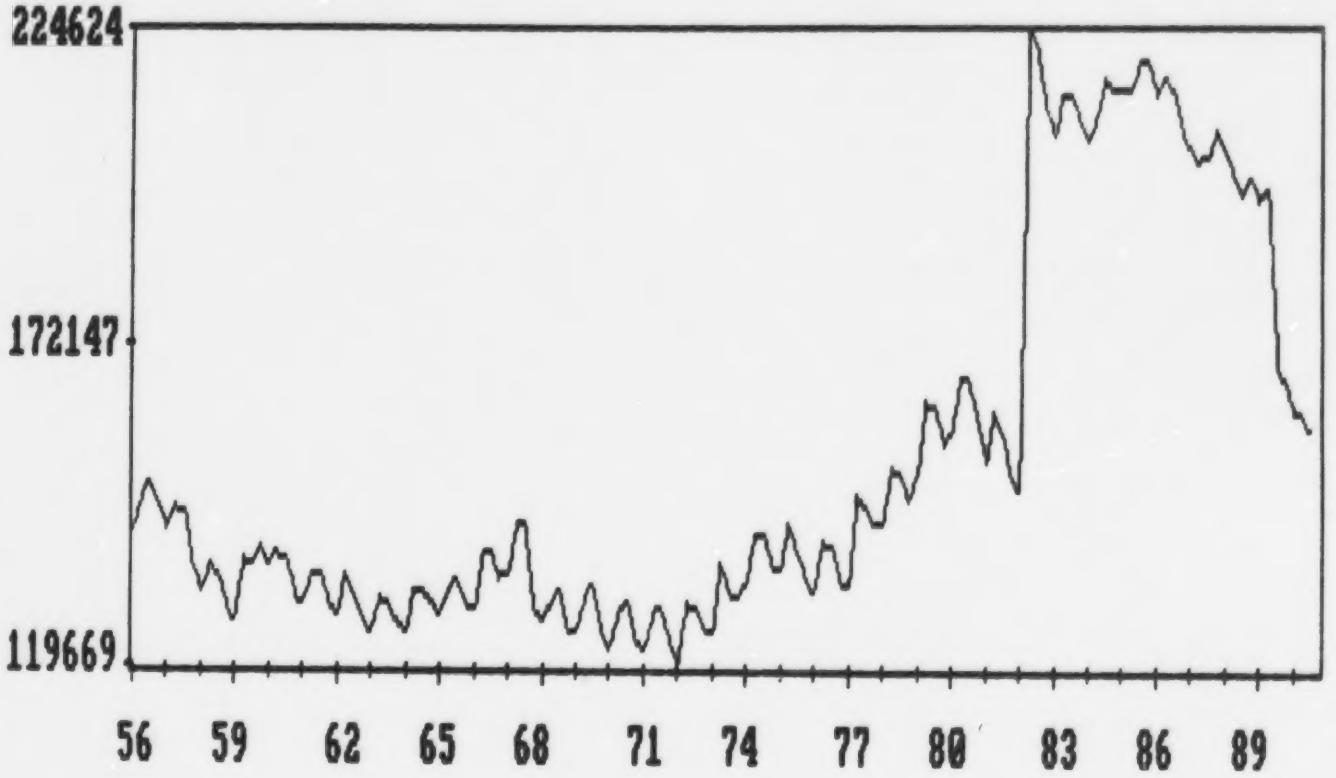
D 459551
EMPLOI ADM FED/DERNIER JOUR DE PER. PAYE
EMPLOYES DE L'ADMINISTRATION GENERALE
PERSONNES
X 1
255
446642
316889
187135
56 59 62 65 68 71 74 77 80 83 86 89

Maurice Saint-Germain

D 459552

EMPLOI,ADM FED/DERNIER JOUR DE PER. PAYE
EMPLOYES DES ENTREPRISES PUBLIQUES

PERSONNES 57
x 1



Annexe 8

Annexe 9

D 459606
ADM FED EMPLOI & REMUNERATION
QUEBEC-EMPL. DANS L'ADM. PUBL. GEN.
PERSONNES
X 1
84448
68429
52410
74 75 77 79 81 83 85 87 89

Annexe 10

D 459634

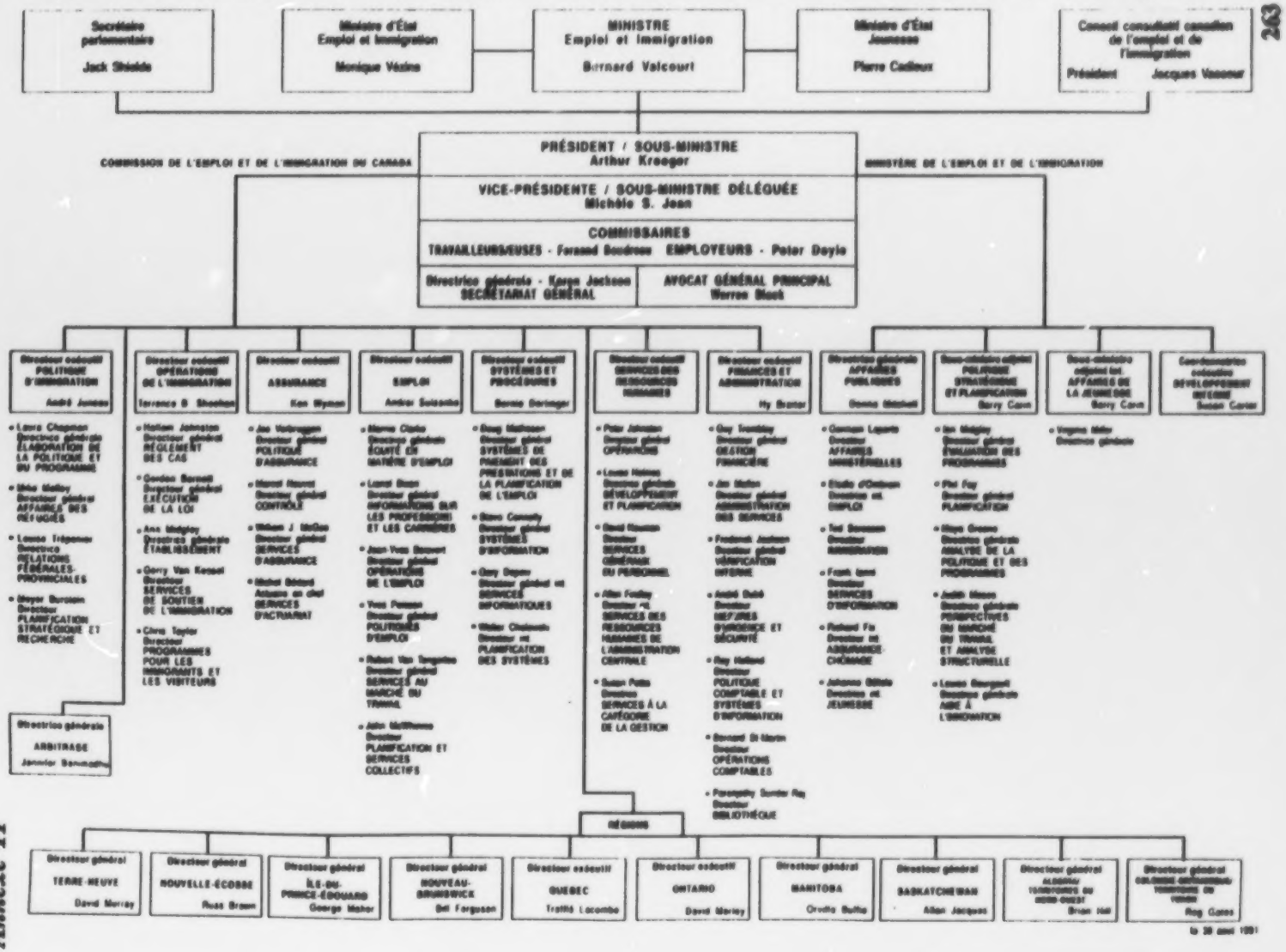
ADM FED EMPLOI & REMUNERATION
QUEBEC-EMPL. DANS LES ENTR. PUBL.

PERSONNES
x 1

Maurice Saint-Germain

Annexe 11

COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA / MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION



Annexe 12

Organigramme d'Environnement Canada

L'auteur a déposé un organigramme d'Environnement Canada à titre d'annexe 12 à son document.

Annexe 13

GOUVERNEMENT DU CANADA ET GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Protocole d'entente, 30 août 1990.

Ce protocole d'entente concerne les accords au sujet de la mise en oeuvre harmonieuse de la TPS le 1er janvier 1991 et au sujet de la nécessité d'une collaboration étroite dans le transfert au Québec de l'administration de la TPS dans la province.

L'auteur a déposé un protocole d'entente concernant les accords au sujet de la mise en oeuvre de la TPS à titre d'annexe 13 à son document.

Annexe 14

Sommaire comparatif des dispositions principales contenues dans les conventions collectives de l'AFPC/Conseil du Trésor et de la fonction publique du Québec.

L'auteur a déposé un sommaire comparatif de dispositions de certaines conventions collectives à titre d'annexe 14 à son document.

Marcel Beaudry

Le Comité Outaouais

La transcription intégrale du témoignage de Marcel Beaudry se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 30, 20 février 1992

Monsieur le président,

Mesdames, messieurs les députés, membres de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté,

Mesdames, messieurs,

Avant de débuter, monsieur le président, je voudrais vous présenter les membres du Comité Outaouais.

Il me fait aussi plaisir de saluer la présence des députés de la région outaouaise et quelques-uns de nos élus municipaux. M'accompagnent également plusieurs personnalités du monde des affaires et représentants de diverses instances régionales de l'Outaouais.

Je vous suis très reconnaissant ainsi qu'à tous les membres de votre Commission de me fournir l'occasion, à titre de président du Comité Outaouais, de vous présenter les points saillants du contenu de notre rapport sur l'avenir économique de la région de l'Outaouais, dans une perspective de changements au statut politique et constitutionnel du Québec. Vous reconnaîtrez facilement que ces changements revêtent pour nous une très haute importance compte tenu de notre situation géographique et des liens particuliers que nous entretenons de tout temps avec les diverses instances du gouvernement fédéral. D'ailleurs, comme vous le savez, la Commission Bélanger-Campeau, dont j'ai eu le très grand honneur de faire partie, a reconnu cet état de précarité et elle a adopté à l'unanimité la recommandation qui suit :

Il convient de souligner que des changements éventuels au statut politique et constitutionnel du Québec pourraient avoir des conséquences particulières pour la région de l'Outaouais québécois. En effet, si un nombre substantiel de secteurs ou de services de compétence fédérale devenaient du ressort du Québec, l'emploi et l'activité économique de cette région pourraient être sérieusement affectés. Il en irait de même, mais sans doute de façon encore plus marquée, si le Québec accédait à la souveraineté. La mise en place, de façon urgente, de programmes spécifiques destinés à maintenir l'emploi et l'activité économique s'imposerait quelle que soit l'avenue retenue par le Québec.

Quelques mois plus tard, soit le 17 juillet 1991, le gouvernement du Québec donnait suite à cette recommandation et il créait le Comité sur l'Outaouais par voie du décret gouvernemental no 1008-91. Et voici le mandat qu'il a confié à notre organisme :

a) d'étudier les effets économiques de la récupération par le Québec de certains pouvoirs actuellement exercés par le gouvernement fédéral;

b) d'analyser toutes les questions pertinentes aux préoccupations exprimées dans le rapport Bélanger-Campeau relativement aux conséquences possibles pour la région de l'Outaouais de tous changements au statut politique et constitutionnel du Québec;

c) d'élaborer, dans ce cadre, un plan de diversification économique visant au maintien de l'emploi et de suggérer, le cas échéant, des programmes spécifiques pour atteindre cet objectif.

Conformément aux termes de son mandat, le Comité soumettait donc le 4 février dernier son rapport au Comité ministériel permanent de l'Aménagement, du Développement régional et de l'Environnement et il en divulguait son contenu à la population outaouaise, lors d'une conférence de presse qui s'est tenue à Hull, le 11 février dernier.

L'accueil très favorable qu'a réservé la population à notre rapport, notamment les diverses instances régionales et les représentants des différentes tendances politiques, témoigne fort bien de l'objectivité de son contenu et du sens de l'équilibre que nous avons recherché tout au long de nos travaux. Il aurait été tout à fait futile et contraire aux meilleurs intérêts de la région que de tenter de peindre un tableau apocalyptique de la situation pouvant résulter des changements importants au statut politique et constitutionnel du Québec. Pour les mêmes raisons d'objectivité, nous refusons de nous prononcer sur la validité des diverses options constitutionnelles, jugeant que cette question n'est pas du ressort de notre Comité et qu'il reviendra en temps et lieu au gouvernement et à la population de trancher dans ce débat.

Notre tâche était d'un tout autre ordre. Elle consistait essentiellement à étudier et à analyser les répercussions d'éventuels changements politiques et constitutionnels sur l'économie outaouaise, notamment sur la situation de l'emploi et à proposer des moyens pour en atténuer les perturbations susceptibles d'en découler. Là comme ailleurs, nous avons tenté avec les moyens dont nous disposions de faire ressortir la réalité, d'abord à travers certaines études menées par la firme Secor pour le compte de notre Comité, mais aussi par le biais des mémoires qui nous ont été soumis et des consensus qui se sont dégagés lors du Forum sur l'avenir de l'Outaouais qui s'est tenu le 30 novembre dernier à Hull.

C'est aussi avec intérêt que nous avons pris connaissance du rapport du professeur St-Germain que celui-ci vous a présenté ce matin. Nous avons également rencontré ce dernier en séance de travail comme d'ailleurs un bon nombre des auteurs des 27 mémoires qui nous ont été soumis.

Nous avons été frappés de l'esprit d'objectivité et de concertation qui a caractérisé ces discussions et je dois dire que les consensus qui s'en sont dégagés ont servi largement de points d'appui au contenu de notre rapport et de nos recommandations.

C'est à l'aide de cette masse de données et de renseignements que nous avons cherché à peindre, avec le plus d'objectivité possible, les répercussions économiques ou les autres turbulences qui risquent d'accompagner les divers scénarios de changement. Dans la mesure où il est possible de bien saisir tous les impondérables qui entourent des changements de cette envergure, nous en arrivons aux conclusions suivantes :

. Dans le contexte d'une **décentralisation restreinte** des pouvoirs actuellement détenus par le gouvernement fédéral, l'Outaouais risquerait de perdre environ 1 000 emplois sur une période de trois ans.

. S'il l'on en arrivait à une **décentralisation accentuée** des pouvoirs du gouvernement du Canada, ce scénario risquerait de faire perdre à la région environ 1 800 emplois et provoquer une légère chute du taux de croissance de la main-d'oeuvre. Par décentralisation accentuée, nous entendons une dévolution des pouvoirs semblable à celle proposée dans le rapport Allaire ou par le Groupe des 22. Selon les données de la firme Secor, l'impact de la décentralisation asymétrique proposée dans le rapport Allaire ressemble en bout de piste à l'impact du Groupe des 22. Il n'y aurait donc dans ces deux cas qu'un léger impact négatif sur l'emploi.

. Ce n'est que dans le scénario combinant les éléments du Groupe des 22 et ceux du rapport Allaire, plus particulièrement la situation où plusieurs pouvoirs mis de l'avant par le rapport Allaire et par le Groupe des 22 sont dévolus de façon symétrique à toutes les provinces, que l'impact sur l'économie de l'Outaouais se ferait le plus sentir. Ce scénario de **décentralisation très accentuée** risquerait d'entraîner la perte d'environ 6 000 emplois directs et indirects et de provoquer une augmentation de 5 points du taux de chômage.

On peut trouver aux pages 46 et 47 de notre rapport une analyse des divers scénarios de décentralisation.

. Dans le contexte de **l'accession du Québec à la souveraineté,** les répercussions pourraient être plus sérieuses et cette éventualité pourrait remettre en question 13 000 emplois directs si le gouvernement ne prenait aucune mesure pour contrer cette perte. Ce chiffre ne tient pas compte des effets d'entraînement très élevés que ce changement est susceptible d'avoir sur les emplois indirects. Il importe de souligner ici que 25 000 Québécois résidant en Outaouais travaillent au sein de la fonction publique fédérale et que plus de 24 000 autres oeuvrent dans le secteur privé en territoire ontarien.

Pour bien comprendre les difficultés du plein emploi en Outaouais advenant l'accession du Québec à la souveraineté, il faut aussi considérer qu'une grande partie des emplois gouvernementaux sont affectés aux services à la clientèle et doivent nécessairement demeurer près de la clientèle; ils font partie de la catégorie dite «décentralisable» et ceux-ci représentent environ 80% de la fonction publique fédérale. Les autres, liés à la fonction de direction ou de «siège social», représentent environ 20% des emplois et ils sont situés, pour la plupart, dans la région de la Capitale nationale. Actuellement, dans la fonction publique québécoise, la proportion des emplois de type «siège social» atteint 40%. Avec l'accession à la souveraineté, cette proportion serait, selon nous, de l'ordre de 30%.

Nos études ont démontré, en appliquant ce facteur de 30%, que l'on retrouverait, dans un Québec souverain, quelque 64 000 emplois dits de «siège social», les 150 000 autres devant être situés à proximité de la clientèle et donc «décentralisés». Or, pour combler la perte des emplois dans l'Outaouais, c'est à partir de cette masse des 64 000 emplois de type «siège social» qu'il faut puiser les emplois qui devront être relocalisés dans notre région. En d'autres mots, l'Outaouais doit récupérer 20 000 emplois ou 31% des effectifs de «siège social» d'un Québec souverain. Cela revient à dire que, dans cette perspective, notre région doit donc devenir un centre important de la fonction publique québécoise, sinon la deuxième capitale administrative

du Québec. À ce 20 000 emplois de «siège social», le gouvernement du Québec devra aussi ajouter un autre 7 000 emplois «décentralisés» à des fins de services à la clientèle et dans le secteur parapublic.

Pour relever un pari de cette envergure, cela suppose de la part du gouvernement du Québec des efforts financiers importants et, qui plus est, une volonté explicite des autres régions du Québec, notamment les régions administratives de Québec et de Montréal, de reconnaître et d'accepter la vocation administrative de l'Outaouais.

La question qui nous vient à l'esprit est la suivante : «Dans quelle mesure peut-on songer à maintenir le plein emploi en Outaouais uniquement par le biais des emplois gouvernementaux?» Si nous estimons qu'il est impératif, pour le gouvernement, de maintenir la vocation administrative de l'Outaouais, nous sommes aussi suffisamment réalistes pour reconnaître que cette mesure à elle seule ne saurait suffire et, cela, pour deux raisons :

D'une part, le gouvernement du Québec voudra probablement rapatrier, dans le contexte de la souveraineté, les fonctions liées au contrôle administratif, politique et stratégique, à la planification ainsi que les autres fonctions à caractère national ou symbolique. D'autre part, on s'accorde dans la plupart des milieux pour affirmer que la taille des fonctions publiques québécoise et fédérale n'augmentera vraisemblablement pas au cours des prochaines années et que cette tendance à la baisse devrait avoir des répercussions négatives sur l'économie de régions comme l'Outaouais, que le Québec accède ou non à la souveraineté.

En définitive, monsieur le président, les deux scénarios les plus susceptibles d'avoir un impact sur notre région sont sans contredit celui d'une décentralisation très poussée à 50% symétrique ou celui de l'accession du Québec à la souveraineté. Dans un cas comme dans l'autre, les répercussions négatives risquent d'être très importantes si le gouvernement du Québec ne prend pas les mesures qui s'imposent dans les circonstances. En effet, au-delà des opinions que chacun d'entre nous peut entretenir sur la validité de l'un ou l'autre de ces scénarios de changement, force est d'admettre qu'en Outaouais, tout au moins, ces deux options représentent à bien des égards les «deux angles morts» de notre devenir économique et suscitent une bonne dose d'inquiétude.

Eu égard à des changements de cette ampleur, vous conviendrez avec moi que la pire bêtise serait de se satisfaire de demi-mesures ou d'adopter une attitude attentiste. Il ne faut surtout pas se leurrer. L'atteinte du plein emploi est déjà difficile en période normale et cet objectif risque d'être encore plus problématique dans un contexte de grands changements politiques et constitutionnels. Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, il est tentant bien sûr de succomber à la facilité. L'heure n'est pas aux illusions, mais bien au réalisme économique. L'heure n'est pas aux voeux pieux, mais à l'adoption de mesures énergiques pouvant avoir des effets durables sur notre économie. Enfin, l'heure est venue pour le gouvernement de reconnaître l'urgence de la situation et d'enclencher, dans les meilleurs délais, un processus de diversification qui vienne assurer le plein épanouissement de la région et de sa population.

Compte tenu qu'il faut à tout prix maintenir, à court terme, le niveau des emplois et que la fonction publique en Outaouais constitue le principal pilier de l' économie, nous invitons le gouvernement du Québec à prendre les mesures qui s'imposent pour maintenir le niveau et la qualité des emplois dans ce secteur.

Dans un deuxième temps, nous invitons le gouvernement du Québec à doter l'Outaouais de structures et de moyens qui lui permettront d'assurer à plus long terme la diversification de son économie en privilégiant les quatre secteurs moteurs suivants :

- **le secteur de la forêt et autres ressources;**
- **le secteur de la haute technologie;**
- **le secteur du tourisme;**
- **le secteur du commerce et des services.**

Notre Comité soumettra, d'ici quelques semaines, un plan de diversification économique et proposera au gouvernement des mesures précises visant le maintien de l'emploi à plus long terme. Bref, l'avenir économique de l'Outaouais passe inévitablement par la diversification et il existe chez nous un consensus très large à ce sujet, tant de la part des instances municipales et régionales que des intervenants économiques, politiques et syndicaux. D'ailleurs, la diversification économique a été le point central du Forum sur l'avenir économique de l'Outaouais.

Actuellement, 50% de l'économie de la région est tributaire de la fonction publique fédérale. Selon nos estimations, si l'Outaouais réussissait à se doter d'une économie aussi diversifiée et aussi équilibrée que la région d'Ottawa-Carleton, on pourrait y créer, à plus ou moins long terme, plus de 10 000 emplois et générer des revenus pour le trésor public québécois de l'ordre de 77 millions de dollars.

À notre avis, l'Outaouais doit se démarquer éventuellement de sa vocation gouvernementale traditionnelle et revenir à sa vocation industrielle d'antan. On observe depuis quelques années une amorce de diversification dans notre région, notamment dans le domaine de la haute technologie et cela est encourageant. Il faut de toute nécessité chercher à accélérer ce mouvement.

Mais, il y a plus. Pour arriver à atteindre un meilleur équilibre économique dans une perspective de changements politiques et constitutionnels, **il importe que le gouvernement du Québec priorise le renforcement de nos institutions régionales dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la culture.** En effet, à bien des égards, nos infrastructures de santé, d'éducation et de culture sont nettement déficientes par rapport à la région d'Ottawa-Carleton et cette situation favorise les fuites vers l'extérieur de notre région. Actuellement, ces fuites atteignent 25% dans le domaine hospitalier, 30% au niveau de l'éducation collégiale, 50% dans le secteur de l'enseignement universitaire et à 30% dans les secteurs culturel et récréatif. Et je vous fais grâce des déficiences bien connues de notre réseau routier qui défavorisent nettement

le développement industriel et commercial de la région et qui handicapent considérablement son potentiel touristique.

Si l'on reconnaît spontanément la dépendance de l'Outaouais à l'égard de l'employeur fédéral, on ne saisit pas toujours très bien l'ampleur de l'interdépendance de notre région relativement à la région d'Ottawa-Carleton. En effet, 24 000 résidents du Québec travaillent dans des entreprises situées en territoire ontarien et les mouvements des biens, des services et des capitaux occupent une place importante dans l'économie outaouaise. À vrai dire, ces mouvements conditionnent très largement la vigueur de notre économie. Toutefois, malgré une intégration ou libre circulation relativement importante, il existe néanmoins un certain nombre d'entraves qui nuisent au développement optimal de la région et qu'il faudrait éliminer.

S'il est vrai que nous devons chercher à minimiser le niveau de nos fuites commerciales à la faveur de l'Ontario, il en va des meilleurs intérêts de l'Outaouais d'en arriver à une plus grande harmonisation des lois et des règlements entre le Québec et l'Ontario, notamment en ce qui concerne leur application dans l'Outaouais et l'Est ontarien.

Nous invitons donc le gouvernement du Québec à mettre en place, de concert avec le gouvernement de l'Ontario, un mécanisme permanent favorisant une telle harmonisation et, aussi, à tenir compte du contexte frontalier de l'Outaouais dans toute législation qui peut avoir un impact sur notre économie.

Je profite de l'occasion pour souligner l'effet néfaste, voire discriminatoire, que l'imposition de la taxe de vente sur les services au Québec (TVQ) est susceptible d'avoir sur notre économie régionale. Devant le refus de l'Ontario d'imposer une taxe semblable sur son territoire, l'adoption de cette mesure viendra, sinon contrecarrer, tout au moins nuire sérieusement aux efforts de diversification et de relance de notre économie. Nous avons là un très bel exemple d'un manque flagrant d'harmonisation.

Comme je l'ai mentionné précédemment, monsieur le président, les discussions entourant d'éventuels changements politiques et constitutionnels revêtent en Outaouais une dimension bien particulière. En effet, notre région est prisonnière de son passé et de son contexte frontalier. Si cette proximité rassurante de la fonction publique fédérale a apporté à nos citoyens une prospérité et un niveau d'emploi enviables eu égard à d'autres régions du Québec, il nous faut aussi admettre qu'il subsiste toujours chez nous des disparités économiques très importantes, notamment en ce qui a trait au niveau des revenus d'emploi dans les régions rurales et à la rémunération des femmes. Il nous faut aussi se rendre compte que cette proximité rassurante du gouvernement fédéral n'a pas eu que des effets bénéfiques. Cette présence fédérale a contribué à mettre en veilleuse le développement des autres secteurs de notre économie et elle a très souvent servi de prétexte aux instances politiques et administratives à Québec pour exclure l'Outaouais de certaines mesures de développement régional.

Si, en contrepartie, la Société d'aménagement de l'Outaouais a favorisé la mise en place dans notre région d'infrastructures industrielles et touristiques importantes, le bilan des autres sociétés

d'État du Québec reste peu enviable. En effet, à quelques exceptions près, celles-ci n'ont pas investi dans notre région et elles ont grossièrement négligé de tout temps son potentiel économique, telles la SGF, la société Rexfor et la Caisse de dépôt.

Cette situation nous amène à dire, monsieur le président, qu'avant de songer au virage de notre économie, il est impérieux que les instances politiques et administrative à Québec développent une perception plus rigoureuse et plus exacte de notre réalité et de nos besoins.

Les gens de l'Outaouais sont profondément attachés aux valeurs et à la culture québécoises et l'avenir politique et constitutionnel suscitent chez eux au moins autant d'interrogations et de préoccupations qu'ailleurs au Québec. Si pour la vaste majorité des Québécois, l'adoption des options souverainistes ou de décentralisation très poussée des pouvoirs fédéraux demeure avant tout une question politique fondée sur le caractère légitime des aspirations des Québécois, pour nous gens de l'Outaouais, viennent s'ajouter d'autres motifs d'ordre pratique touchant la sécurité et la qualité des emplois et autres considérations liées à l'avenir économique de notre région.

La population de l'Outaouais est sans contredit la région la plus sensible aux changements politiques et constitutionnels et celle qui devra vivre le plus intensément les répercussions qui pourront en découler. Bien sûr que le changement ne nous effraie pas. Bien sûr que nous n'en sommes pas à notre premier défi et que nous avons nous aussi le courage de nos convictions, sauf que ce pari collectif comporte des risques que nous n'avons pas les moyens d'assumer seuls.

Pour relever ce défi avec confiance et avec sérénité, nous devons compter sur l'appui indéfectible du gouvernement du Québec et, dans une certaine mesure, des autres régions du Québec. Les défis que ces scénarios imposent sont de taille et, dans les circonstances, nous ne pouvons pas nous satisfaire de vagues promesses, aussi rassurantes soient-elles. Ce qu'il nous faut c'est un engagement ferme et formel du gouvernement du Québec de tout mettre en oeuvre, dans les meilleurs délais, pour provoquer en Outaouais québécois une véritable relance de son économie.

Mais nous savons tous que les effets positifs de cette diversification économique tant souhaitée prendront plusieurs années à se faire sentir.

C'est pour cette raison que nous insistons autant pour que le gouvernement du Québec nous rassure quant à sa volonté de maintenir en Outaouais un niveau d'emplois dans la fonction publique comparable à la situation qui prévaut actuellement.

Notre présence ici témoigne bien de notre intention de tout mettre en oeuvre pour relever le défi, quel qu'il soit, et pour trouver ensemble une solution québécoise à nos préoccupations. Qu'on nous fournisse l'aide et les outils qu'il nous faut et, collectivement, nous assumerons notre destinée.

Annexe

Synthèse du Rapport sur l'avenir économique de l'Outaouais dans une perspective de changements au statut politique et constitutionnel du Québec

1. Le mandat
2. La démarche
3. Les constats
4. Les impacts économiques des divers scénarios
5. Les grandes orientations
6. Quelques données sur l'Outaouais

1. Le mandat

En raison de sa situation géographique et de sa dépendance vis-à-vis de l'administration publique fédérale, tous conviennent que l'Outaouais se trouve en situation de vulnérabilité advenant des changements au statut politique et constitutionnel du Québec. Les membres de la Commission Bélanger-Campeau ont reconnu le caractère distinct de notre région et ils ont annexé ce passage à leur rapport :

Il convient de souligner que des changement éventuels au statut politique et constitutionnel du Québec pourraient avoir des conséquences particulières pour la région de l'Outaouais québécois. En effet, si un nombre substantiel de secteurs ou de services de compétence fédérale devenaient du ressort du Québec, l'emploi et l'activité économique de cette région pourraient être sérieusement affectés. Il en irait de même, mais sans doute de façon encore plus marquée, si le Québec accédait à la souveraineté. La mise en place de façon urgente de programmes spécifiques destinés à maintenir l'emploi et l'activité économique dans cette région s'imposerait quelle que soit l'avenue retenue par le Québec.

Selon les termes du décret gouvernemental adopté, le 17 juillet 1991, le mandat du Comité Outaouais se définit comme suit :

a) d'étudier les effets économiques de la récupération par le Québec de certains pouvoirs actuellement exercés par le gouvernement fédéral;

b) d'analyser toutes les questions pertinentes aux préoccupations exprimées dans le rapport Bélanger-Campeau relativement aux conséquences possibles pour la région de l'Outaouais de tous changements au statut politique et constitutionnel du Québec;

c) d'élaborer, dans ce cadre, un plan de diversification économique visant au maintien de l'emploi et de suggérer, le cas échéant, des programmes spécifiques pour atteindre cet objectif.

2. La démarche

À la lumière de ce mandat, le Comité Outaouais a convenu d'inviter la population et les principaux intervenants du milieu à lui faire part de leurs préoccupations et de leurs suggestions quant à l'avenir économique de la région.

Le Comité Outaouais a reçu 27 mémoires de la part d'organismes et de personnes représentant toutes les sphères de l'activité économique de la région; subséquemment, les auteurs de ces mémoires sont venus expliciter leurs points de vue lors de rencontres avec les membres du Comité. La qualité de ces échanges a permis aux membres du Comité Outaouais de mieux saisir l'ampleur des enjeux en cause et de définir avec plus d'acuité les moyens à prendre pour atténuer les effets d'éventuels changements.

L'un des points fort de la démarche de consultation proposée par le Comité Outaouais a été sans contredit la tenue du Forum sur l'avenir économique de l'Outaouais qui a eu lieu fin novembre à Hull et auquel ont participé plus de 400 personnes. La séance plénière qui a suivi à la Polyvalente Nicholas-Gatineau a aussi donné l'occasion à la population de l'Outaouais de s'exprimer librement et de réfléchir collectivement sur les conséquences économiques pour la région de tout changement au statut politique et constitutionnel du Québec.

Les consensus qui se sont dégagés de ces débats ont servi largement de points d'appui aux recommandations que renferme le présent rapport.

Le Rapport sur l'avenir économique de l'Outaouais est, avant tout, un document d'analyse et d'orientation qui donne suite aux alinéas (a) et (b) de son mandat. Le Comité Outaouais soumettra d'ici le 15 mars, conformément à l'article (c) de son mandat, un Plan de diversification économique visant au maintien de l'emploi et il suggérera, le cas échéant, des programmes spécifiques pour atteindre cet objectif.

En résumé, le contenu du rapport du Comité Outaouais repose essentiellement sur quatre sources :

1. les mémoires qui ont été soumis au Comité Outaouais;

2. les interventions des participants au Forum et à la Plénière;

3. les données qui nous ont été fournies par la firme Secor et par d'autres sources;

4. les délibérations du Comité Outaouais.

3. Les constats

Il ressort de l'analyse menée par le Comité Outaouais un certain nombre de constats, dont voici les plus importants :

. en raison de son contexte frontalier et de l'importance que revêt la fonction publique, **l'Outaouais se trouve en situation de grande vulnérabilité** dans une perspective de changements politiques et constitutionnels;

. au cours des dernières années, l'Outaouais n'a pas reçu, des **instances politiques et administratives de Québec**, toute l'attention à laquelle elle était en droit de s'attendre, la région étant trop souvent perçue comme suffisamment comblée par le gouvernement fédéral;

. malgré l'apparente prospérité de la région, **il existe en Outaouais des disparités économiques très importantes**, notamment en ce qui a trait au niveau des revenus d'emploi dans les régions rurales et à la rémunération des femmes;

. **l'état de sous-développement des infrastructures dans l'Outaouais nuit considérablement à son épanouissement économique** et ne fait qu'accroître l'état de dépendance de la région eu égard aux institutions ontariennes, en particulier dans les domaines de la santé et de l'enseignement;

. il existe entre l'**Outaouais et la région d'Ottawa-Carleton de nombreuses entraves à la libre circulation** des personnes, des biens, des services et des capitaux et, selon le Comité Outaouais, il est impérieux de renforcer les liens avec l'Est ontarien;

. la **présence fédérale influence largement le développement de l'Outaouais** et environ 50% de l'économie de la région est tributaire de celle-ci;

. la **vocation industrielle de l'Outaouais a été mise en veilleuse depuis le début des années 70** et un effort de rattrapage s'impose si l'on veut doter l'Outaouais d'une structure économique aussi équilibrée que celle de la région d'Ottawa-Carleton;

. enfin, à quelques exceptions près, les **grandes sociétés d'État du Québec n'ont pas investi dans la région** et elles ont négligé son potentiel économique.

4. Les impacts économiques des changements politiques et constitutionnels

Le Comité Outaouais s'est penché sur les divers scénarios de décentralisation et sur celui d'une éventuelle souveraineté et, chiffres à l'appui, il en arrive aux conclusions suivantes :

. Ainsi, une **décentralisation restreinte** des pouvoirs actuellement détenus par le gouvernement fédéral pourrait entraîner la perte d'environ 1 000 emplois, répartie sur une période de trois ans.

. Une **décentralisation accentuée** risquerait de faire perdre à la région environ 1 800 emplois et de provoquer une légère chute du taux de croissance de la main-d'oeuvre.

. Dans une perspective d'une **décentralisation très accentuée** des pouvoirs fédéraux dévolus de façon symétrique à 50 % à toutes les provinces, -- c'est-à-dire les pouvoirs identifiés dans le Rapport Allaire juxtaposés aux propositions du Groupe des 22 -- l'impact sur l'économie de l'Outaouais serait plus important et risquerait d'entraîner la perte d'environ 6 000 emplois et une augmentation de 5 points du taux de chômage.

. Si aucun geste n'était posé par le gouvernement, **l'accession du Québec à la souveraineté** pourrait remettre en question 13 000 emplois directs. Dans ce contexte, l'Outaouais devra obtenir la relocalisation de près de 20 000 emplois, soit 31 % des emplois de type «siège social» d'un Québec souverain. Il s'agit du type d'emploi que l'on retrouve dans la région de la capitale nationale. Celui-ci représente 20 % de l'emploi total dans la fonction publique fédérale. Pour le reste, soit environ 80% des fonctionnaires, ils sont affectés à des tâches liées aux services à la clientèle, donc à des emplois déjà décentralisés dans les régions du Québec.

. Le rapport du Comité Outaouais souligne que la taille de la fonction publique, tant au fédéral qu'au provincial, n'augmentera vraisemblablement pas au cours des prochaines années et que ce phénomène, à lui seul, devrait avoir des répercussions négatives sur l'économie de la région. De plus, dans le contexte de **la souveraineté**, le gouvernement voudra sûrement rapatrier à Québec les fonctions liées au contrôle administratif, politique et stratégique, à la planification ainsi que les autres fonctions à caractère national ou symbolique.

. Si dans le cadre de **la souveraineté** le plein emploi est réalisable, cela suppose de la part du gouvernement du Québec des efforts financiers importants et une volonté très nette des autres régions du Québec de maintenir la vocation administrative de l'Outaouais.

5. Les grandes orientations de l'avenir économique de l'Outaouais

Le comité Outaouais juge qu'il est impératif d'assurer la stabilité de l'économie outaouaise et d'enclencher dans les meilleurs délais un processus de diversification qui viserait à assurer le

plein épanouissement de la région peu importe la nature et l'ampleur des changements à venir. Pour y arriver, le Comité formule quatre propositions d'ordre général :

. **Premièrement**, le Comité Outaouais invite le gouvernement du Québec à maintenir la vocation administrative de l'Outaouais.

. **Deuxièmement**, le Comité Outaouais invite le gouvernement du Québec à doter l'Outaouais de structures et de moyens qui lui permettront d'assurer la diversification de son économie en privilégiant les quatre secteurs moteurs suivants:

- le secteur de la forêt et autres ressources;
- le secteur de la haute technologie;
- le secteur du tourisme;
- le secteur du commerce et des services.

. **Troisièmement**, le Comité Outaouais invite le gouvernement du Québec à prioriser le renforcement des institutions régionales dans les domaines suivants :

- la santé
- l'éducation
- la culture

. **Quatrièmement**, le Comité Outaouais invite le gouvernement du Québec à tenir compte du contexte frontalier de l'Outaouais québécois dans toute législation qui peut avoir un impact sur son économie et à mettre en place, de concert avec l'Ontario, un mécanisme permanent visant à harmoniser les lois et les règlements, notamment en ce qui concerne leur application dans l'Outaouais et l'Est ontarien.

6. Quelques données sur l'Outaouais

. Environ 25 % de la main-d'oeuvre outaouaise occupe un emploi dans la fonction publique, comparativement à 13 % dans la région de Québec et 7 % à Montréal.

. Près de 50 % de l'économie de la région repose sur la fonction publique fédérale.

. Des 25 000 résidents de l'Outaouais que compte la fonction publique fédérale, près de 17 500 travaillent en Ontario.

. Plus de 24 000 résidents de l'Outaouais occupent un emploi dans des entreprises privées d'Ottawa-Carleton, comparativement à 3 500 en sens inverse.

. Quelque 22 000 fonctionnaires fédéraux travaillent en Outaouais, dont 15 000 sont des résidents de l'Ontario.

. Le gouvernement fédéral est propriétaire d'environ 30 % du territoire de la ville de Hull et de 15 % du territoire de la CUO et de la MRC des Collines.

. Le gouvernement fédéral versera, en 1992, près de 18 millions de dollars en lieu de taxes à la ville de Hull.

. La région urbaine de l'Outaouais est la troisième plus importante agglomération urbaine du Québec, après les villes de Montréal et de Québec.

. Les anglophones représentent 16,5 % de la population de l'Outaouais.

. Le taux combiné des sans-emploi et des bénéficiaires d'aide sociale atteint 45 % pour la MRC Vallée-de-la-Gatineau, 35 % pour la MRC de Papineau et 38 % pour la MRC Pontiac, comparativement à 22 % pour la région urbaine.

. L'administration publique emploie 23 % des femmes sur le marché du travail.

. Le niveau de fuite, en faveur de la région d'Ottawa-Carleton, se situe à environ 25 % dans le secteur hospitalier, 30 % dans l'éducation, 50 % dans l'enseignement universitaire et à plus de 35 % dans les secteurs culturel et récréatif.

Bernard Fortin

Les options monétaires d'un Québec souverain

Cette étude préparée en 1991 pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau), a été présentée le 3 décembre 1991. On pourra en trouver le texte dans : COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail, n° 1, Québec, 1991, p. 283-302. La transcription intégrale du témoignage de Geneviève Burdeau se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 12

Vély Leroy

Les options monétaires d'un Québec souverain

Cette étude a été présentée le 9 décembre 1991. La transcription intégrale du témoignage de Vély Leroy se trouve dans le *Journal des débats*, n° 14, 9 décembre 1991

1. Introduction et résumé

1.1 Introduction

Mes premières analyses de la question monétaire dans l'éventualité de l'instauration d'un nouvel ordre monétaire Canada–Québec, remontent à 1978. C'était en réponse à une invitation du Comité Bonin institué par le gouvernement de l'époque. Le titre au complet du document, sorti en 1978, par les soins du Ministère des Affaires Intergouvernementales, en disait assez sur l'esprit de mes recherches :

La question monétaire en rapport avec le Québec : l'actualité générale du problème sous le régime politique fédéral et les perspectives issues du projet de Souveraineté–Association

Je constate, quelque douze ans plus tard, pour cette question toujours un vif intérêt.

Invité, en décembre 1990, par la Commission sur l'avenir constitutionnel et politique du Québec, j'eus l'occasion de m'exprimer sur ce même sujet. Et à nouveau, en décembre 1991, cette fois, par devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

Le présent rapport contient mes analyses des options monétaires et des mesures y relatives, et mes recommandations. Il confirme l'orientation fondamentale du document paru en 1978, lequel s'achevait sur les questions relatives à l'exercice de l'autorité monétaire dans un cadre renouvelé. Avait été envisagée, sous réserve du maintien du lien fédéral, la réforme de l'organisation de la Banque centrale au Canada; mais si le lien fédéral aurait été rompu, le Québec aurait pu choisir entre l'adoption d'une monnaie étrangère, qui serait vraisemblablement le «dollar canadien nouveau», et l'institution de son propre système monétaire à défaut d'un accord avec le reste du Canada sur l'union monétaire intégrale, c'est-à-dire monnaie unique et politique monétaire commune.

Reprenant les mêmes analyses, le présent rapport les dépasse. En particulier, il s'intéresse à l'objet des éventuelles négociations, ainsi qu'aux institutions. C'est pour mieux les cerner que, d'entrée de jeu, il passe en revue les rouages des systèmes monétaire et de paiement, et le rôle des Banques centrales, en espérant renforcer ainsi l'éclairage du choix entre plusieurs options monétaires. Enfin, sur bien des aspects du fonctionnement des systèmes monétaires et de paiement, ainsi que de politique et d'union monétaires, le présent rapport s'enrichit des opinions qui ont cours et des pratiques.

1.2 Résumé des analyses

Le public utilise divers instruments pour ses paiements. Il a depuis fort longtemps l'habitude de payer par chèques, et acquiert d'autres habitudes comme payer par cartes de crédit et de débit, et par transferts électroniques. L'impression qui s'en dégage est que les paiements se font

surtout à partir d'instructions données à des institutions financières. Puisqu'un règlement final est le seul moyen d'effacer les dettes, alors il faut un moyen de règlement définitif de paiement. Ces moyens sont matérialisés par la monnaie ayant pouvoir libératoire et, notamment pour les institutions de dépôt, par le dépôt à la Banque du Canada. En fait, la monnaie légale et les soldes à la Banque du Canada au crédit des institutions de dépôt, quoique bons derniers dans les paiements, sont les monnaies dans lesquelles les autres dépôts sont obligatoirement remboursables à l'échéance. Les Autorités Monétaires, personnifiées par la Banque du Canada et le gouvernement canadien, ont le monopole de l'émission des moyens de règlement définitif de paiement. Le gouvernement en retire un bénéfice dénommé seigneuriage.

Il y a risque de par la nature même d'un système habité par des milliers d'institutions sur qui le public détient des créances et à qui il demande annuellement d'effectuer des transferts par milliards. Dans le sillage des transferts de créances, ces institutions contractent des dettes les unes envers les autres, font la compensation des instructions de paiement, s'organisent pour que les débiteurs nets règlent définitivement les paiements aux créanciers nets, par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale, en l'occurrence la Banque du Canada. Le défi est à la mesure du succès avec lequel les institutions maintiennent une réserve dérisoire en regard des dépôts à échéance immédiate ou prochaine, d'autant plus quand on compare leur réserve aux milliards de dollars d'effets quotidiennement compensés. Risque de crédit, risque de liquidité, risque systémique. D'où la raison des filets de sécurité, notamment les facilités de crédit extraordinaire de la Banque du Canada, avec, en plus, les mesures préventives contenues dans les normes prudentielles, et la réglementation de contrôle des institutions financières.

Pour les institutions de dépôt la Banque du Canada est le prêteur en dernier ressort. La Banque en sa qualité de Banque centrale applique la politique monétaire. En dehors de son rôle de Banque centrale, la Banque du Canada remplit celui d'agent financier du gouvernement canadien, ce qui l'amène à intervenir sur le marché de changes et à gérer la dette publique. On assiste depuis quelque temps à la convergence des méthodes de mise en application de la politique monétaire dans les pays industrialisés. L'action sur les taux d'intérêt est le procédé universel de modulation de la croissance des agrégats monétaires dans les limites des couloirs tracés par les Autorités Monétaires. Les situations conflictuelles ne sont pas rares. C'est tantôt la stabilité des prix et tantôt la stabilité du taux de change, qui devient la priorité. Car, il arrive qu'en voulant poursuivre l'un la politique monétaire renonce à l'autre.

En gros, le gabarit des systèmes monétaire, de compensation et de règlement de même que la clé de voûte de la politique monétaire, correspondent à ce portrait. Les dispositions et les institutions y relatives forment le noyau minimal des éventuelles négociations, entre le reste du Canada et le Québec, advenant l'accession de ce dernier à la souveraineté.

Il est impérieux de distinguer le court terme du long terme. La transition désigne le court terme et, en plus, le train des mesures incontournables, les unes préventives, les autres compensatoires, des effets pervers engendrés par l'incertitude. L'unique option alors conseillée pour le court terme est : le maintien intégral des systèmes monétaire, de compensation et de paiement. Un choix par ailleurs susceptible de se prolonger indéfiniment. Mais à court terme, en plus du

maintien intégral du système canadien, le Québec pourrait donner cours légal au dollar américain. Vu les pratiques courantes, pareille initiative ne ferait que valider juridiquement un état de fait, car les opérateurs n'ont pas l'habitude d'attendre qu'une monnaie soit auréolée du cours légal avant de l'adopter.

Les options fondamentales sont celles qui engagent le long terme. Elles sont au nombre de deux. L'une d'elles consacre la **souveraineté sans partage** sur la monnaie : Unité monétaire, Monnaie et Banque centrale du Québec. L'autre consacre la mise en commun de la monnaie : Monnaie unique et Système de Banque centrale de commun accord avec le partenaire principal. Chaque option fondamentale propose à son tour de nouveaux choix, comme autant de conséquences résultant d'elle-même.

La principale qualité reconnue à la souveraineté sans partage sur la monnaie, c'est : la maîtrise de sa politique monétaire, à la condition d'avoir le bon régime de change. Il n'est pas interdit d'envisager le régime du flottement, sans doute, dans une bande étroite de fluctuation. Comme n'importe quel autre pays, le Québec souverain aura à arbitrer entre l'ajustement et le financement du solde de ses transactions courantes, entre le chômage et la stabilité externe, d'autant que la mobilité des Québécois francophones, le groupe déjà le moins mobile d'un océan à l'autre, diminuerait après l'accession à la souveraineté. Ce facteur, parmi d'autres, paraît faire pencher la balance des arguments en faveur de la souveraineté sans partage sur la monnaie, à tout le moins en faveur d'un processus incurvé même pour l'autre option fondamentale : l'union monétaire.

Les conditions initiales économiques et monétaires privilégient l'union monétaire, entre le reste du Canada et le Québec, dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté. Le statu quo n'est pas une solution, pas même dans l'hypothèse contraire.

1.3 Recommandations

Vu le caractère profondément fiduciaire des dépôts aux institutions qui forment le système de paiement, vu les risques financiers inhérents à ce système, nous recommandons de songer dès à présent aux mesures de sauvegarde de la confiance dans les institutions financières et dans la monnaie canadienne.

C'est la raison qui nous amène à recommander, advenant l'accession du Québec à la souveraineté, une option qui engage le court terme mais pas forcément le long terme, à savoir : adopter le dollar canadien et lui donner cours légal sur toute l'étendue du territoire québécois, et dans la foulée, donner la reconnaissance officielle aux institutions du système de paiement, engager des négociations avec les Autorités Monétaires.

La matrice des échanges interprovinciaux et l'imbrication du Québec dans le système monétaire et de paiement augmentent les chances que l'option du court terme soit perpétuée par une union monétaire qui résulterait de négociations entre le reste du Canada et un Québec souverain. Nous pouvons seulement recommander, à ce stade, que les questions en rapport avec d'éventuelles

négociations fassent l'objet d'un premier examen avec les instances québécoises pertinentes y compris des institutions financières.

Les options qui engagent le long terme sont les options fondamentales, cependant chacune amène d'autres options comme autant de conséquences du premier choix. Ce sont, d'une part, l'option de la souveraineté monétaire totale, et, d'autre part, l'option de l'union monétaire avec le partenaire principal, vraisemblablement le reste du Canada. Nous recommandons le régime du flottement dans une bande étroite, pour une monnaie qui serait émise par le Québec, mais advenant le cas contraire, nous recommandons l'adoption, par un Québec souverain, du dollar canadien, sous réserve d'une mise en commun négociée de la Banque centrale, d'une coordination des politiques, et d'un suivi concerté de la politique monétaire. Ce qui conduit à la nécessité de réformer la Banque du Canada.

Nous croyons de toute façon à l'opportunité de réformer la Banque centrale, en s'inspirant des expériences où dominent le souci de l'indépendance de la Banque centrale, ce qui implique un contrôle sur le pouvoir de dépenser du gouvernement central, mais aussi, le souci de la plus grande représentativité possible de ceux qui formulent la politique monétaire. Nous recommandons d'envisager la création de Banques de Réserve Régionales dans la mouvance d'un Conseil Central qui deviendrait la plus haute Autorité du système monétaire.

2. Objectifs communs des systèmes de paiement

2.1 L'organisation du chapitre

L'objectif poursuivi est le rappel des rouages essentiels des systèmes de paiement dont le nôtre se réclame à juste titre, depuis la base jusqu'aux Autorités Monétaires.

Il sera d'abord question des paiements dans le grand public (partie 2.2). Cela nous donnera l'occasion de revoir des notions essentielles en rapport avec la diversité des monnaies, les risques financiers, le privilège d'émission et le seigneuriage.

Il sera ensuite question des paiements inter-institutions, en termes plus généraux, les paiements interbancaires (partie 2.3). Cela nous fournira l'occasion de parler du système de compensation et de règlement, et des filets de sécurité.

En dernier lieu sera expliqué le rôle des banques centrales (partie 2.4). Ce qui nous donnera l'occasion de rappeler l'existence de facilités garantissant l'extensibilité de la masse des moyens de paiement, et le design de la mise en oeuvre de la politique monétaire dans les pays industrialisés. Nous en parlerons parce qu'en choisissant d'être à l'image des pays industrialisés, le Québec choisirait aussi d'être évalué à l'une de leurs performances y compris celle de sa politique monétaire s'il se dotait d'une Banque centrale.

L'exposé des concepts de base et des rouages essentiels des systèmes monétaire, de compensation et de règlement, facilitera l'identification des mesures qui s'imposent suivant les options monétaires, et des points sensibles sur lesquels porteraient d'éventuelles négociations.

2.2 Les paiements du public

Le public utilise divers instruments pour ses paiements. Il a depuis fort longtemps l'habitude de payer par chèques, et acquiert d'autres habitudes comme payer par cartes de crédit et de débit, et par transferts électroniques. Des pays tels que l'Allemagne, le Japon et les Pays-Bas sont déjà bien avancés dans les paiements électroniques grand public, notamment le paiement des factures; tandis qu'aux États-Unis, au Canada, en France et au Royaume-Uni le public fait toujours une grande consommation de chèques. Au Canada, par exemple, 69 % des paiements où l'argent n'intervient pas, sont faits par chèques, contre seulement 9.7 % en Allemagne et 11.3 % au Japon. À ce sujet le Tableau 3 dépeint l'avance prise par certains pays, ainsi que la ventilation des modes de paiement où l'argent n'intervient pas.

L'impression qui s'en dégage est que les paiements se font surtout à partir d'instructions données à des institutions financières. Par conséquent, il doit exister une organisation pour aider à compenser, dans l'échange des instructions de paiement, les montants dus par les institutions entre elles. Et puisqu'un règlement final est le seul moyen d'effacer les dettes, alors il faut un moyen de règlement définitif de paiement. D'où l'intérêt de lier connaissance avec les rouages et les fondements juridiques des systèmes monétaires et de paiement.

2.2.1 La diversité des monnaies

La monnaie facilite l'échange en facilitant les paiements. Pour cette raison elle est l'**instrument d'échange** par excellence. Elle porte, par commodité, le même nom que l'unité qui sert à mesurer la valeur ou l'unité de compte. C'est pourquoi on l'appelle aussi l'**étalon de valeur**. Enfin, puisque la monnaie sert à faire des échanges, on la garde comme un actif de réserve. D'où la qualité de **réserve de valeur** qu'on lui prête. Toutes ces caractéristiques définissent la monnaie et résultent d'un accord entre les usagers d'une monnaie. Le sentiment que les usagers s'entendent est ce que signifie le **consensus social** sur lequel toute monnaie repose. Et d'autant plus sûrement la monnaie **fiduciaire**, ainsi appelée parce que valant plus comme instrument d'échange qu'à l'état de marchandise.

2.2.2. Monnaies et risques financiers

Avec le progrès les formes d'expression de la monnaie se sont raffinées. Certaines, comme les billets, les pièces métalliques, sautent aux yeux. À ce groupe on donne le nom : **espèces** (anglais : currency). D'autres formes sont moins visibles, voire, intangibles parce qu'exprimées par des comptes : ce sont les dépôts, en fait, des créances sur une tierce partie appelée **institution de dépôt**. Plus nombreuses sont les institutions de dépôt (3 000 au Canada, sans compter les quelque 7 000 succursales des banques), plus nombreuses sont les monnaies à

caractère privé puisque les dépôts sont détenus dans des institutions privées surtout. Cette situation présente des risques : le **risque de crédit** ou l'impossibilité de remplir ses obligations aujourd'hui ou dans le futur; le **risque de liquidité**, ou l'impossibilité de payer à la date convenue mais à une date ultérieure non précisée; le **risque systémique**, lorsque la défaillance d'une institution peut entraîner celle d'autres institutions. Pour ainsi dire, le principal trait de naissance des billets ainsi que des pièces de monnaie légale, c'est précisément l'absence de risque de crédit ou de liquidité pour les Autorités qui les émettent. On verra bientôt comment il se fait que sous ce rapport les monnaies qui ont cours forcé et cours légal se distinguent des dépôts. Par ailleurs, la valeur des uns et des autres subit l'action érosive de l'inflation.

2.2.3. Transférabilité des dépôts

Les institutions qui acceptent des dépôts doivent toujours persuader les déposants de la qualité monétaire des dépôts, rien que des créances qu'elles émettent sur elles-mêmes. Elles offrent un large éventail de choix, mais seuls les dépôts transférables se comparent aux instruments d'échange. La transférabilité, c'est la propriété prêtée à certains dépôts de pouvoir faire l'objet de demandes de paiement par voie de transfert de valeurs à l'ordre des créanciers. Les technologies télématiques et informatiques permettent toutefois d'effectuer des virements entre les dépôts transférables et les dépôts non transférables, selon une procédure automatique, sinon, par décision discrétionnaire. Les virements entre ces deux types de comptes sont devenus une pratique courante, et les innovations financières nombreuses compliquent le suivi, par les Banques centrales, de l'exacte masse des instruments d'échange dans l'économie.

2.2.4. Agrégats monétaires

Par suite de la non transférabilité de certains dépôts et pour les fins de la politique monétaire, on mesure de bien des manières la masse monétaire. En changeant de gabarit, on fabrique alors différents agrégats. Ainsi, **M1** désigne la mesure de la masse monétaire au sens étroit englobant les monnaies dans le public et quelques-uns des dépôts ouvertement transférables par chèques sinon par d'autres moyens. **M3**, plus vaste, englobe **M1** ainsi que tous les dépôts. L'un et l'autre ignorent cependant les dépôts ailleurs qu'aux banques. Au contraire, **M2+**, plus vaste bien qu'excluant certains dépôts qui n'appartiennent pas à des particuliers et les dépôts en monnaies étrangères, est conçu pour inclure aussi les dépôts aux caisses d'épargne et de crédit, aux sociétés de fiducie ou de prêt hypothécaire. Voici des données à leur sujet.

Tableau 1

Agrégats monétaires. Fin 1989

(en milliards de dollars)

M1	41,2
M3	292,0
M2+	418,0

Suivent des estimations pour le Québec, basées sur deux critères distincts de répartition des agrégats canadiens.

Tableau 1.1

Québec : Agrégats monétaires (estimations)

	Québec/Canada	M1	M3	M2+
Critère	%	(en milliards de dollars)		
Population	0,255	10,5	74,5	106,6
Prod. intérieur brut	0,233	9,6	68,0	97,4

2.2.5 La subsidiarité du dépôt

Nous approchons de l'explication des causes à l'origine des risques financiers précédemment évoqués. Nous devrons pour cela rappeler deux notions de base. Le **cours forcé**, synonyme d'inconvertibilité au sens où il n'est plus possible de convertir en or le papier-monnaie, et surtout, de le faire à un prix déterminé et contraignant pour la Banque émettrice du papier-monnaie. De nos jours, cependant, lorsqu'on dit qu'une monnaie est convertible, on signifie autre chose que la convertibilité-or : en effet, par convertibilité d'une monnaie sur le marché de changes on entend la possibilité de l'échanger contre une autre. Sous ce rapport le dollar canadien est une monnaie convertible, cependant il a cours forcé sur toute l'étendue du territoire canadien.

L'autre notion : le **cours légal**, est synonyme de pouvoir libératoire. Ce qui vient confirmer la **validité juridique** d'un règlement effectué en monnaie légale. Le dollar canadien a cours légal sur toute l'étendue du territoire canadien. Mais un gouvernement étranger peut décider de

donner cours légal au dollar canadien sur son territoire. Les francs CFA émis au nom du gouvernement du Sénégal, par exemple, ont reçu des autres gouvernements des pays concernés le cours légal sur toute l'étendue de la zone d'émission de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest ou de celle de la Banque des États de l'Afrique Centrale. L'utilisation par un pays de la monnaie d'un autre pays nécessite à tout le moins un réseau d'échanges et d'institutions bancaires, par lequel passent le flux et le reflux de la monnaie étrangère au pays adoptif.

2.2.6 La convertibilité requise du dépôt en monnaie légale

Le dépôt aux institutions de dépôt est obligatoirement remboursable en monnaie légale, si, à l'échéance du dépôt, le déposant le réclame. Cette disposition est importante pour la prise d'effet des deux contraintes juridiques placées sur le fonctionnement du système monétaire.

. Le **monopole** de l'émission de la monnaie légale par les Autorités Monétaires, qui sont la Banque du Canada et le gouvernement canadien. Historiquement la monopolisation de l'émission du papier-monnaie et des pièces, bien que contribuant à l'unité du système monétaire, fut reliée de très près à la guerre, et donc, aux besoins financiers des dirigeants. En pratique, le monopole de l'émission des seuls moyens de régler définitivement les dettes signifie que les institutions de dépôt sont forcées de s'approvisionner auprès des Autorités.

. **L'obligation de rembourser en monnaie légale, les dépôts**, et de considérer qu'un dépôt **libellé dans la même unité** que celle de la monnaie **légale** est réputée avoir même valeur de marché qu'une somme identique détenue en monnaie légale. Par conséquent, les institutions de dépôt, soit pour satisfaire leurs déposants soit pour effacer définitivement des dettes, doivent détenir des réserves en monnaie légale, sinon, des actifs de réserve échangeables contre la monnaie légale.

2.2.7 Le seigneuriage

L'émission de monnaie par les Autorités procure un bénéfice net qui a pour nom **seigneuriage**. Ainsi, le bénéfice net provenant de la frappe des pièces en métal et des opérations de la Banque du Canada va au gouvernement canadien. Autour de deux milliards de dollars, ou 0,34 % du Produit intérieur brut canadien mais l'équivalent de 2 % des recettes du gouvernement canadien. D'évidence, la structure de l'actif et du passif de la Banque du Canada démontre que cette institution achète principalement des titres émis ou garantis par le gouvernement canadien, 84 % environ de son actif; et que, en contrepartie finale, elle imprime des billets, l'élément dominant à concurrence de 92 % environ de son passif. Mais alors que les placements à l'actif de la Banque lui procurent des revenus, ses billets ne lui créent aucune charge d'endettement car ils ne portent pas intérêts. En conséquence le profit versé par la Banque au gouvernement équivaut à rembourser celui-ci d'un montant d'intérêts sur sa dette. Ce qui allège sa charge d'endettement. Une part du profit irait au Québec si le Québec se dotait d'une Banque centrale, et représenterait entre 513 et 561 millions de dollars, selon le critère de partage du profit de la

Banque du Canada, soit le ratio population ou le ratio Produit intérieur brut, Québec/Canada.

Une autre approche consiste à prendre pour mesure du seigneuriage le montant des nouvelles émissions de monnaie par les Autorités. Autrement dit, l'expansion de la **base monétaire**, nom donné à la masse des moyens de règlement émis par les Autorités Monétaires. Des comparaisons internationales au Tableau 2, il ressort que, en proportion du PIB dans la plupart des pays industrialisés, le seigneuriage représente moins de 1 %. Il est bon d'illustrer la logique qui sous-tend cette façon d'estimer le seigneuriage. C'est la nécessité d'accommoder l'augmentation de la demande de monnaie, parce que le Revenu national croît en termes réels ou par suite d'un besoin accru de monnaie résultant de l'enchérissement général des biens et des services. La perte de pouvoir d'achat subie par la base monétaire a l'effet d'une taxe, et le taux de la taxe correspond à celui de l'inflation. Le bénéfice qui en résulte pour le gouvernement est inhérent au monopole public de l'émission des monnaies qui composent la base monétaire, et se mesure à la valeur globale de l'émission rendue nécessaire à cause des besoins précédemment invoqués.

Tableau 2

Déficits budgétaires, financement par les Banques centrales, impression de monnaie, croissance et inflation, 1975–1987

	Moyennes annuelles				
	Déficit budget.	Financement Bque centrale (a) (en % du PIB)	Expansion Base mon. (b)	Croissance PIB %	Inflation %
Pays du Groupe des Sept					
Allemagne	2,0	0,02	0,5	1,9	3,5
Canada	4,3	0,37	0,4	2,2	6,4
États-Unis	3,7	0,33	0,4	2,7	6,7
France	2,1	(0,14)	0,4	2,2	9,1
Italie	11,9	1,87	2,2	2,7	13,7
Japon	2,6	0,22	0,6	4,4	4,6
Royaume-Uni	4,1	(0,35)	0,4	2,0	10,8
Autres pays industrialisés					
Belgique	9,0	0,11	0,4	2,2	6,4
Irlande	12,3	(0,14)	1,3	3,2	12,3
Norvège	1,3	(1,46)	0,6	3,9	8,8
Pays-Bas	4,6	0,15	0,5	1,6	4,7
Suède	4,8	0,89	0,6	1,8	8,9
Suisse	0,4	0,05	0,6	1,1	3,2
Pays moins industrialisés					
Argentine	5,9	8,4	10,7	0,0	271,0
Mexique	7,1	4,7	4,7	3,5	53,0

(a) Avances de la Banque centrale au gouvernement
(b) Expansion de la base monétaire : une mesure du seigneuriage. Voir texte.

Source : Patrick Downes, Reza Vaez-Zadeh, (Éditors) *The Evolving Role of Central Banks*, (Washington : International Monetary Fund, 1991), Table 3.

2.3 Les paiements interbancaires

Les risques de crédit et de liquidité ne sont nulle part plus réels que dans les systèmes de paiement où cohabitent une multitude d'institutions à qui les déposants émettent des instructions

de paiement. Le Tableau 3 donne une idée de la diversité des modes de paiement en usage dans le grand public. Risques d'autant plus réels que ces institutions gardent généralement peu de moyens de règlement de paiement final, en tout cas, par rapport aux dépôts qu'elles doivent au public. C'est l'expérience qui enseigne les règles prudentielles de réserves. Et autant la facilité avec laquelle il est possible d'acquérir des réserves fraîches que le coût de s'approvisionner donnent de l'expérience aux institutions financières. Noter qu'au Canada les banques n'auront bientôt que l'expérience pour les guider dans ce qui leur semble raisonnable de garder : en effet, le nouveau projet de loi sur les banques prévoit l'élimination graduelle, sur une période de deux ans, de l'obligation de garder des réserves en fonction de certains éléments du passif-dépôts; il s'ensuivra des changements aussi pour les autres institutions. Actuellement le taux moyen de la réserve obligatoire est légèrement inférieur à 4 %, autrement dit, 4 $ de réserves contre 100 $ de passif-dépôts.

Notons qu'au Canada les agents de compensation sont précisément les adhérents du système de compensation et de règlement, géré par l'Association canadienne des paiements (voir Tableau 4). Les adhérents, parmi lesquels se trouve la Banque du Canada, conviennent d'effectuer par l'intermédiaire de la Banque du Canada le règlement des montants dus entre eux. Les autres institutions, en fait, la majorité des institutions comptent, parmi les adhérents, des correspondants : les adhérents agissent donc pour eux-mêmes et pour les autres, lorsqu'ils font la compensation et au moment du règlement final de paiement de montants dus entre eux. Dans ce système où les dettes sont compensées d'abord, les adhérents qui enregistrent des positions débitrices nettes sont tenus d'effectuer un paiement de règlement net à la Banque du Canada qui, en retour, paie les adhérents ayant des positions créditrices nettes. Par conséquent, si un adhérent n'est pas en mesure de payer quand il doit le faire, alors c'est la Banque du Canada qui enregistrera un découvert à due concurrence, mais, dans ce cas, l'adhérent fautif devra couvrir son découvert en étant contraint de recevoir de la Banque centrale une avance à un jour.

Trois dispositifs revêtent une importance singulière pour la réduction des coûts de règlement et du risque de liquidité dans une perspective globale.

a) La compensation sur une base **multilatérale**, laquelle procède par l'addition des positions bilatérales de chacun des adhérents vis-à-vis chacun des autres. Ainsi obtient-on une position multilatérale unique «nette-nette», ce qui réduit considérablement le nombre des instructions de paiement présentés par toutes les institutions les unes aux autres. Cela constitue un facteur de réduction des coûts de compensation et de règlement.

b) Le rôle **agent de règlement** assumé par la Banque du Canada, qui ouvre des comptes de compensation en faveur des participants, et qui peut détenir en leur nom des soldes et leur accorder des crédits dans le but de faciliter les règlements. En conséquence, les soldes en dépôt à la Banque centrale sont l'égal des billets de la Banque centrale : les transferts de soldes par l'intermédiaire de la Banque centrale constituent un règlement définitif de paiement.

c) L'**autorité de contrôle** personnifiée par la Banque du Canada, qui a toute l'information sur l'évolution individuelle des comptes de compensation, et donc, sur la disponibilité des moyens

de paiement final dans l'économie. Autant de données indispensables à la conduite de la politique monétaire, notamment pour contrôler les agrégats monétaires et pour un dosage judicieux des moyens d'intervention.

Tableau 3

Importance comparée des instruments de paiement à l'exclusion des paiements en argent dans le grand public - Comparaisons internationales

-1989-

Pays	Chèques	Cartes crédit	Cartes débit	Dépôt direct par messages écrits	Dépôt direct par messages autres	Débit direct
			(Pourcentages)			
Allemagne	9,7	1,2	0,0	26,2	25,2	37,7
Belgique	27,4	11,5	7,9	42,9	12,6	7,7
Canada	68,7	25,8	0,1	-	3,2	2,2
États-Unis	83,9	13,9	0,2	-	1,4	0,6
France	60,2	-	13,4	1,4	15,0	10,0
Italie	46,6	1,7	0,1	45,9	3,2	2,4
Japon	11,3	18,7	-	17,1	16,2	36,7
Pays-Bas	15,9	0,5	1,0	37,6	25,9	19,6
Royaume-Uni	52,9	12,2	1,1	8,4	13,5	11,9
Suède	22,1	2,1	-	26,6	49,2	-
Suisse	11,3	3,6	1,7	28,0	52,0	3,4

Source : Banque des Règlements Internationaux, *Statistics on Payment Systems in Eleven Developed Countries. Figures for end-1989*, Basle, December 1990, Table 5, p. 3.

Le système est capable de fonctionner tel un ressort pour absorber les chocs, et sa stabilité est d'une importance cruciale. Il importe surtout d'éviter les problèmes de contagion en minimisant le risque systémique, vu que la défaillance d'une institution financière ou son illiquidité peut signifier la défaillance et l'illiquidité pour d'autres. Le risque systémique s'explique aussi par le fait que les systèmes de paiement et de règlement propagent rapidement leurs «virus», pour la bonne et simple raison que les risques financiers d'un participant se répandent ailleurs, et que les difficultés encourues par un secteur financier ont tendance à faire tache d'huile. Ce qui rend problématique la limitation des risques pour tous. Ces motifs, entre autres, amènent la Banque du Canada à consentir des avances extraordinaires, c'est-à-dire d'un montant supérieur à la normale et d'une durée dépassant le court terme. La Banque a démontré son sens des responsabilités lors de l'affaire de la Banque Commerciale et de celle de Nordbanque dans les

années 80, le gouvernement canadien eut même à intervenir en garantissant le paiement des dépôts non couverts par l'Assurance-dépôts du Canada.

La solidité et la stabilité financières du système de compensation et de règlement, et par ricochet, des marchés de gros et de détail pour les dépôts, sont protégées en partie grâce à des filets de sécurité tendus par les gouvernements et à d'autres par les associations professionnelles. Essentiellement, les dispositifs de sécurité se divisent en deux catégories principales :

a) il y a ceux qui prévoient des injections exceptionnelles en cas de crise -- exemple : les avances à titre exceptionnel de la Banque centrale -- et, dans la même famille, les engagements officiels envers le système financier afin de promouvoir sa stabilité -- exemple : l'Assurance-depôts;

b) il y en a d'autres qui concernent les normes prudentielles en matière de contrôle, de réglementation, et de fonds propres.

Non moins importantes les questions d'organisation et de structures, dans le but de resserrer les mailles des filets de sécurité. Par exemple, la création, en 1979, de la Caisse Centrale Desjardins du Québec, qui fait office de banque centrale du Mouvement Desjardins; et depuis 1982, la centralisation, par la Société Canadienne de Crédit Coopératif, de la gestion des liquidités des caisses d'épargne implantées à l'extérieur du Québec. À souligner également les initiatives de l'Association canadienne des Paiements pour garantir le règlement des effets, l'irrévocabilité et la finalité du règlement, la réduction du risque systémique et la limitation du risque dans une perspective globale; les mécanismes en développement, notamment pour le transfert et le règlement des gros effets de paiement, et une initiative du secteur privé : la Caisse canadienne de Dépôt de Valeurs.

Particulièrement redoutables les vents de panique soulevés par des déposants inquiets de la sécurité de leurs dépôts à une institution, ou, comme cela est déjà arrivé, une panique générale. Les plus spectaculaires de fraîche date sont ceux de 1984, dirigés contre la **Continental Illinois Bank**, et, de 1985 à 1989, contre les **Saving and Loan Associations**, aux États-Unis. À ce sujet il convient d'observer que, parmi ces établissements, ceux couverts par l'assurance-dépôts fédérale américaine furent épargnés par le vent de panique, contrairement à ceux couverts par les régimes institués par des états américains. C'est parce que l'assurance-dépôts fédérale peut s'arc-bouter sur la Réserve Fédérale. En 1984 il a fallu l'intervention massive des Autorités et des banquiers privés, pour prévenir la propagation à d'autres institutions de la crise de la **Continental Illinois Bank**. D'où ces propos incrédules au sujet de la défaillance possible des grandes institutions «too big to fail». À en croire les statistiques, les crises financières sont nettement plus fréquentes que les vents de panique dirigés contre le système bancaire : on a recensé une trentaine de cas de panique, entre 1790 et 1929, dans l'ensemble des pays représentés par l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni. À une échelle combien plus réduite le Québec vécut la crise au début des années 80 des Caisses d'Entraide Économique.

L'importance de la compensation au Canada est illustrée Tableau 4. Passent chaque année par le SACR au-delà de 4,13 milliards d'effets de paiement, d'un montant supérieur à 17 000 milliards de dollars. SACR est l'abréviation de Système de compensation automatisé et de règlement, géré par l'Association Canadienne des Paiements. L'automatisation opérationnelle du système remonte au 19 novembre 1984. Les agents de compensation au nombre de quinze interviennent pour 96 % du volume des effets compensés. La Caisse Centrale Desjardins, 248 millions d'unités, et la Banque Nationale du Canada, 203 millions d'unités, sont des adhérents, et à ce titre maintiennent des soldes de règlement auprès de la Banque du Canada.

Tableau 4

Volume des effets de paiement passés par le système automatisé de compensation (1er avril 1989 – 31 mars 1990)

Adhérents :	en millions d'unités	En % du total
Banque Royale	775,16	19,6
Banque Can. Impériale de Commerce	670,60	17,0
Banque de Montréal	575,64	14,6
Banque Toronto-Dominion	492,21	12,5
Banque de Nouv.-Écosse	341,88	8,6
Caisse Centr. Desjardins	247,73	6,3
Banque Nationale	202,64	5,1
Société Can. de Crédit Coopératif	192,17	4,8
Banque du Canada	165,94	4,2
Canada Trust	130,28	3,3
Alberta Treasury	51,39	1,3
Trust Royal	33,05	0,8
Banque Hongkong	27,36	0,7
Banque Laurentienne	27,22	0,7
Banque Lloyds	21,24	0,5
Total	3 953,90	100,0

Source : *Forum*, volume 6, numéro 2, juin 1990 (Ottawa : L'Association canadienne des Paiements).

2.4 Le rôle des Banques centrales

Pour le système de paiement la Banque centrale est le **prêteur en dernier ressort**. Les principes et les pratiques précédemment exposés ne laissent subsister nul doute à ce sujet. C'est un fait universel, quand bien même, d'un pays à l'autre, on constaterait des arrangements particuliers en ce qui concerne les institutions.

Toutefois, les situations diffèrent selon que le prêteur en dernier ressort intervient avec des moyens extraordinaires ou qu'il agit dans le cadre de ses activités normales, à titre d'agent de règlement final du système de paiement. Dans les cas exceptionnels c'est pour faire échec au risque systémique, et dans le second, pour appliquer la politique monétaire. Ainsi la gestion quotidienne des liquidités du système concerne la conduite de la politique monétaire. Et les Banques centrales qui possèdent l'information et les outils nécessaires pour intervenir, sont en mesure d'appliquer la politique monétaire. La vraie difficulté est ailleurs, elles réside dans les rapports des Banques centrales aux gouvernements. C'est souvent l'indépendance qui leur manque à l'égard des gouvernements.

L'histoire mais aussi les philosophies politiques et le mode de fonctionnement des Administrations, ont ciselé les rapports des Banques centrales aux gouvernements de leurs pays respectifs. À un extrême, les Banques réputées pour leur indépendance à l'égard du Pouvoir : c'est le cas de la Deutsche Bundesbank. Cette institution a l'entière responsabilité de la politique monétaire y compris son orientation et ses objectifs. Et si la politique de la Bundesbank contredit celle du gouvernement, la Bundesbank ne peut pas être contrainte d'emboîter le pas au gouvernement : elle peut décider de maintenir le cap qu'elle s'était fixé. Néanmoins, en matière de change, le gouvernement formule la politique à suivre, notamment en ce qui touche le cours pivot du Mark. De plus, les membres du gouvernement ont le droit d'assister aux réunions du Conseil de la Bundesbank, de faire des propositions, de retarder de quelques jours l'application des décisions sans pouvoir les bloquer cependant.

À l'autre extrême, la Banque de France à qui le Ministre des Finances dicte la politique monétaire à suivre, et la Banque d'Angleterre quoiqu'en pratique la formulation de la politique monétaire se fait de commun accord avec le Chancelier de l'Échiquier.

Entre ces deux extrêmes, la Réserve Fédérale dont le Président du Conseil des Gouverneurs doit, non seulement faire périodiquement rapport au Congrès, mais encore, comparaître en public pour répondre aux questions des élus. Toutefois, c'est le Comité de l'«open-market» qui formule la politique monétaire : il se réunit à peu près toutes les six semaines, se repositionne par rapport à la situation économique, et indique ce qu'il faut faire d'ici à sa prochaine réunion, tout en s'assurant de l'accord entre ses décisions et ses objectifs de long terme en ce qui touche la politique monétaire et les agrégats monétaires, sans négliger pour autant les réalités de la conjoncture. Les décisions du Comité relatives à la politique monétaire se traduisent par des directives, ensuite communiquées à la Banque de Réserve Fédérale de New York en sa qualité d'agent d'exécution des opérations d'«open-market» pour le compte de la Réserve Fédérale. Les directives énoncent en détail les instructions du Comité de l'«open-market», relativement à la conduite de la politique monétaire, d'ici à la prochaine révision.

En cette matière le Canada présente un tableau mixte, se réclamant à la fois du modèle britannique et du modèle américain, quoique du premier surtout. Au fait, la Banque du Canada, fondée en 1934, débuta l'année suivante, c'est la plus jeune des Banques centrales du Groupe des Dix pays les plus industrialisés. C'est elle qui est chargée de la conduite de la politique monétaire et, dans le même temps, elle agit en qualité de Conseiller et d'Agent financier du

gouvernement canadien. Ce qui l'amène à donner des conseils et à entreprendre des opérations de change, et d'autres en rapport avec la dette publique. Cependant la responsabilité des politiques de change et de la dette publique incombe au Ministre des Finances. Ces rôles multiples ne sont pas toujours faciles à remplir simultanément, comme l'a prouvé l'affaire Coyne (un ex-gouverneur de la Banque) au début des années 60. La dette publique a des exigences qui ne s'accordent pas toujours avec celles de la politique de change : ainsi, telle action conduit à alléger la charge de l'endettement parce qu'elle réduit les taux d'intérêt, en revanche la stabilité externe du dollar canadien risque d'en souffrir. En pratique, des consultations incessantes entre la Banque et les Finances, ont lieu, et la politique monétaire s'en imprègne. D'autant qu'un sous-ministre des Finances est membre permanent du Comité de direction et du Conseil d'Administration de la Banque du Canada. Néanmoins, si un désaccord fondamental survenait, entre la Banque et le gouvernement, au sujet de la politique monétaire, le gouvernement trancherait, et pourrait même communiquer ses directives sur la marche à suivre.

Importantes par l'influence et le contrôle qu'elles exercent sur les systèmes monétaire et de paiement, pourtant les Banques centrales ne sont pas les principaux pourvoyeurs de crédit. C'est ce que témoigne la faible importance relative de leurs actifs, illustrée au Tableau 5. On notera l'écart entre pays industrialisés et pays moins développés, les premiers pouvant compter sur l'intermédiation financière et les marchés de titres, à la différence des seconds. On notera que l'actif de la Banque du Canada, d'après les chiffres du Tableau 5, se comparait à 1 % seulement des actifs financiers, en 1985. Sur la base de ce ratio et de l'actif de la Banque du Canada fin 1989, quelque 24 milliards de dollars, nous pouvons estimer aux environs de 2 400 milliards la valeur des actifs financiers au Canada fin 1989, et à 2 530 milliards fin été 1991.

Tableau 5

Systèmes financiers : Différences de structures repérables à l'aide de certains indicateurs

1985

Pays	En pourcentage des actifs du système financier				
	Banques centrales	Banques de dépôt	Institutions de crédit spécialisées	Institutions d'épargne et crédit	Actions Titres divers
Allemagne (Rép.Féd)	4	41	14	9	30
Australie	5	31	14	17	33
Canada	1	33	2	26	30
États-Unis	2	28	7	19	40
France	6	56	10	7	16
Japon	2	45	9	6	30
Royaume-Uni	1	35	1	26	34
Suède	4	27	18	16	35
Moyenne	3	37	9	16	31
Moyenne de 3 pays en développement	20	48	9	5	16

Source : *Financial Systems and Development*, Policy and Research Series 15 (Washington : The World Bank, 1990), Table 2.4, p. 21.

En appliquant les ratios population, Produit intérieur brut, Québec/Canada, nous estimons ci-après les actifs financiers au Québec fin 1989.

Tableau 6

Québec : actifs financiers fin 1989. Estimations en milliards de dollars

Critère	Qué/Can %	Total	dont : imputée au Québec		
			dette fédérale	M2+	
Population	0,255	612	101	106,6	(a)
PIB	0,233	559	93	97,4	(a)

Note: (a) Voir 2.2.4

De l'avis de certains économistes, sans doute influencés par l'histoire récente des victoires sur l'inflation remportées par les Banques centrales dans les principaux pays industrialisés (voir Tableau 7), la recherche de la stabilité des prix doit devenir l'objectif numéro 1 des Banques centrales. D'autant plus sûrement qu'on a l'impression que les variables réelles : emploi, production, en réalité ne se laissent pas influencer de manière vraiment durable par les politiques monétaires, notamment celles qui provoquent la montée des prix. Certains praticiens sont du même avis; ils soutiennent que l'indépendance de la Banque centrale est la plus vraie dès lors qu'un seul et unique objectif lui a été désigné, lequel ne peut être que la stabilité des prix; et que, plus nombreux sont les objectifs, plus nombreux seront les conflits et moins réelle l'indépendance de la Banque centrale à l'égard du gouvernement. Il est vrai que nul peut garantir des objectifs non contradictoires, comme celui de vouloir réduire les tensions inflationnistes au Canada tout en préservant la valeur externe du dollar canadien, et de croire tout cela réalisable à l'aide d'un seul et même instrument, en l'occurrence le relèvement des taux d'intérêt. À trop donner d'objectifs à la Banque centrale on excuse d'avance ses échecs.

Les idées des économistes sur ces questions sont soumises à un véritable jeu de balançoire. La stabilité des prix comme objectif primordial est une idée qui a fini par supplanter l'objectif de plein emploi, et gagne du terrain à mesure que nous semblons nous diriger vers un système monétaire international **tripolaire**, dominé par le Dollar américain, le Mark, et le Yen. Une bonne façon de construire un tel monde est de relier ces trois monnaies entre elles, non par des taux de change fixes, encore moins de manière irrévocable, sinon, par un objectif commun de politique monétaire et qui doit être la stabilité des prix. **Ce qui aura pour effet de subordonner à la politique de stabilité des prix la politique de change**. En pratique, la politique de change signifie vraiment une politique monétaire orientée vers un objectif de la politique de change.

Il est utile d'illustrer par des chiffres le contexte économique qui conduit à une telle conclusion. D'abord au Tableau 7, qui permet d'apprécier les victoires sur l'inflation des principaux pays industrialisés : la performance individuelle des trois plus grands dépasse la moyenne de groupe. Ensuite, au Tableau 8 décrivant des situations d'intégration régionale articulée autour des pôles monétaires, les États-Unis pour le bloc États-Unis-Canada, l'Allemagne pour la Communauté européenne, le Japon pour le bloc Japon-NIEs (Nouveaux pays industrialisés d'Asie). Chaque bloc réalise avec lui-même plus d'échanges, qu'avec les autres sur une base bilatérale.

Tableau 7

Pays industrialisés : Inflation, 1971-1980, 1981-1989

	Taux moyen de variation annuelle des prix à la consommation	
	1971-1980	1981-1989
Allemagne	5,1	2,6
États-Unis	7,8	4,7
Japon	9,1	2,0
Groupe des DIX	10,5	6,7

Source : J. A. Frenkel, M. Goldstein and P. R. Masson, *Characteristics of a Successful Exchange Rate System*, Occasional Paper 82 (Washington : International Monetary Fund, 1991), Table 2, p. 3.

Tableau 8

Matrice des échanges, 1985 - (À l'exception des combustibles)
(en milliards de dollars É.U.)

	Destination			
Provenance	États-Unis et Canada	Japon et NIEs (a)	Communauté européenne	Autres
États-Unis et Canada	(98,7)	43,3	48,4	78,6
Japon et NIEs	117,1	(62,7)	37,7	78,8
Communauté européenne	66,8	22,4	(312,5)	185,1
Autres	41,8	31,0	84,2	(98,5)

Note: (a) NIEs : Nouveaux pays industrialisés d'Asie

Source : *Ibid, Occasional Paper 82* (Washington : International Monetary Fund, 1991), Table 6, p. 12.

Jadis inspirés par des philosophies différentes où dominaient dans certains cas les mesures discrétionnaires de rationnement du crédit, les véhicules aujourd'hui utilisés en politique monétaire obéissent de plus en plus à une même conception. L'idée que l'action sur la **disponibilité des moyens de paiement définitif** et sur le **coût effectif des réserves détenues par les institutions de dépôt**, doit être le fer de lance de la politique monétaire. La Banque centrale qui exploite le marché pour ses qualités de retransmission des effets de la politique monétaire, agit en symbiose avec le marché. Telle intervention de la Banque centrale déclenche une réaction en chaîne des taux d'intérêt, ce qui est précisément l'effet recherché, par exemple, pour protéger la stabilité externe du dollar canadien. En pratique, les Autorités Monétaires prennent dans le collimateur un agrégat monétaire, sinon plus d'un, et déterminent pour chaque agrégat un couloir de croissance, matérialisé par un plafond et par un plancher, en accord toujours avec l'objectif de la politique monétaire. Les taux d'intérêt et les taux de change en sont les principaux indicateurs. Ce qui ne veut pas dire que plus rien d'autre n'importe vraiment.

Selon la conjoncture, mais aussi, étant donné tout ce qu'il nous reste encore à apprendre au sujet des relations entre l'évolution des agrégats monétaires et celle de l'activité économique en général, les Banques centrales utilisent le taux d'intérêt tantôt comme instrument et tantôt comme cible, et dans ce dernier cas, les agrégats deviennent un objectif intermédiaire de la politique monétaire. Souvent les Banques centrales font aussi alterner les rôles du taux de change, en passant de l'instrument à la cible, et vice-versa.

3. Les options monétaires d'un Québec souverain

3.1 L'organisation du chapitre

Le présent chapitre est tributaire du précédent. Il aborde les options monétaires, et le choix des points sensibles auxquels accorder une attention toute spéciale. D'où la distinction qu'il introduit entre les options incontournables à court terme, d'une part, et les options à long terme, d'autre part. Ici la durée n'est pas l'étalon de mesure du court et du long terme. En nous inspirant des économistes, nous disons que le court se distingue du long terme sous l'angle de ses incidences sur les changements possibles : le long terme permet tous les changements, et le court terme, un nombre insignifiant de changements, du reste guère majeurs.

La partie 3.2 est consacrée aux options monétaires qui engagent le court terme mais pas forcément le long terme. Il s'inspire d'un souci bien réel, celui que les risques financiers, étant donné la nature de notre système de paiement, dépassent les capacités de gestion de la crise qui pourrait en naître, dans l'euphorie des uns en regard de la mauvaise humeur des autres.

La partie 3.3 est consacrée à l'une des deux options fondamentales qui engagent le long terme, dont au moins une pourrait perpétuer l'option du court terme, après négociations, en la reconduisant pour ainsi dire indéfiniment.

La partie 3.4 aborde l'autre option fondamentale du long terme, et introduit des arrangements compatibles avec l'union monétaire.

3.2 Options monétaires qui engagent le court terme

Le court terme, c'est la transition au cours de laquelle les systèmes financiers sont encore sous l'effet du choc du changement constitutionnel et politique signifié par l'accession du Québec à la souveraineté. La transition c'est aussi le train de mesures qu'il faut instituer pour atténuer les difficultés politiques et les difficultés économiques afin de préserver tout au moins l'espace économique actuel, en dépit de ses barrières.

Les risques augmentent par le fait même :

- le risque de crédit, parfaitement prévisible en fonction même des difficultés économiques que connaîtraient un plus grand nombre encore d'agents économiques au Québec et chez les partenaires commerciaux et financiers du Québec

- le risque de liquidité, parfaitement prévisible en fonction de la perte **possible** de confiance dans le dollar canadien et dans les institutions, notamment les établissements de dépôt résidant au Québec

- le risque systémique, vu l'entrelacement des rapports des banques, des caisses d'épargne et de crédit et des autres institutions financières, vu aussi la possibilité que la défaillance des uns entraîne la défaillance des autres.

Il faut éviter à tout prix des mesures ayant pour effet de suspendre la convertibilité externe du dollar canadien. Et dans l'éventualité d'un contrôle des changes, il faudra aussi suspendre sa convertibilité interne, c'est-à-dire la possibilité pour les résidents de détenir, en toute légalité, des avoirs en devises étrangères. Or, les résidents détiennent, en dépôts comptabilisés dans les banques à charte au Canada, quelque 13 milliards en monnaies étrangères, et doivent à ces mêmes banques 33 milliards en monnaies étrangères; pour les non résidents les chiffres indiquent 77 milliards (avoirs en monnaies étrangères) et 44 milliards (passifs en monnaies étrangères), fin juillet 1991. En cas de dommages causés à la crédibilité du dollar canadien, les résidents voudront se débarrasser de leurs avoirs en monnaie canadienne, certains voudront même transférer ailleurs leurs avoirs en monnaies étrangères; les non résidents envers qui les banques ont un passif net, retireront du Canada leurs capitaux. Et le gouvernement canadien devra sans doute recourir au contrôle des changes.

Ces réflexions nous amènent à conclure que, si rien de concret n'est fait pour ramener la confiance, le dollar canadien subira de très fortes pressions à la baisse; les titres financiers connaîtront le même sort, entraînant avec eux des difficultés croissantes de financement pour le secteur public notamment. Et la charge d'endettement au titre de la dette publique explosera.

C'est pour aider à prévenir, à tout le moins contenir, les dérapages possibles du système financier, que nous qualifions d'**incontournables** les options monétaires pour la transition.

3.2.1 Option 1 : Adopter le dollar canadien, les institutions monétaires canadiennes et les lois y afférentes

Il faudra au Québec prendre les dispositions minimales suivantes :

a) une loi sur la monnaie déclarant que :

-l'unité monétaire canadienne est l'unité monétaire du Québec

-le dollar canadien a cours légal au Québec

-les pièces de monnaie canadiennes ont cours légal au Québec

b) une loi sur la liberté des changes

c) des lois sur les institutions financières, y compris les institutions du système de compensation et de règlement des instructions de paiement et de valeurs, incorporées en vertu de lois canadiennes et faisant affaires au Québec, afin de régulariser leur situation;

d) une loi créant une Autorité Monétaire du Québec, chargée de négocier avec les contreparties canadiennes les mesures prudentielles souhaitables, y compris l'accès, à la Banque du Canada, des institutions québécoises adhérentes au Système de compensation et de règlement.

3.2.2 Option 2 : Option 1 et adoption du dollar américain

Il faudra au Québec prendre, en plus des dispositions relatives à l'option : dollar canadien, les autres dispositions suivantes :

a) une loi sur la monnaie déclarant que :

-le dollar américain a cours légal au Québec

-les pièces de monnaie américaines ont cours légal au Québec

b) des négociations avec la Réserve Fédérale relativement à des facilités de crédit

On voit mal le Canada refuser l'une ou l'autre option. D'autant que les banques incorporées en vertu d'une charte fédérale forment un réseau pan-canadien avec leurs quelque 7 000 succursales, auxquelles ajouter celles des sociétés financières qu'elles contrôlent. Si le Canada s'y refusait, rien de moins que le contrôle des changes s'imposerait notamment pour bloquer les sorties de dollars canadiens en direction du Québec. Comme l'a écrit David E. W. Laidler (*Two Nations, One Money*, Toronto : C. D. Howe Institute, Septembre 1991 en page 29, parmi les mesures figurent :

- Le contrôle des sorties de dollars canadiens y compris le contrôle aux douanes
- Le rationnement des devises pour les résidents du reste du Canada, en voyage à l'étranger
- L'interdiction pour ces mêmes résidents, en voyage au Québec ou ailleurs, de payer par cartes de crédit émises en territoire canadien (non compris le Québec)
- Des restrictions sur les mouvements de capitaux au titre des crédits à l'étranger, et notamment sur les emprunts en dollars canadiens par les non résidents

Bref, il faudra essayer de colmater les brèches par où sortiraient des dollars canadiens, voire, s'assurer que les exportations de capitaux ne s'incurvent pas pour contourner l'interdiction d'envoi de dollars canadiens au Québec. Or dans ce domaine, plus on multiplie les contrôles, plus il en faut. Ce serait alors l'effondrement du système, précisément de celui auquel fait écho la partie 3.2.

Des mesures tout aussi impopulaires, voire, beaucoup plus draconiennes, s'imposeraient au Québec, souveraineté oblige, si l'on penserait créer, d'entrée de jeu, une monnaie québécoise. Le problème de **crédibilité** de la nouvelle monnaie augmenterait la fragilité financière dans une perspective globale.

3.3 Unité monétaire, monnaie et Banque centrale du Québec : une option qui engage le long terme

Les options monétaires pour le long terme sont les options fondamentales, ouvertes à tout pays qui accède à la souveraineté. Mais la souveraineté comporte le principe de son auto-limitation, et les États souverains souvent en échangent une part contre des avantages certains, du reste pas nécessairement d'ordre économique.

Pour le Québec l'alternative fondamentale est :

- ou bien l'unité monétaire, la monnaie et la Banque centrale du Québec
- ou bien la monnaie unique et un Système de Banque centrale de commun accord avec le partenaire principal.

Cette partie est entièrement réservée à une présentation de l'Option de la souveraineté monétaire, tantôt atténuée par les choix de régimes de change. La partie suivante présentera l'Option : union monétaire.

3.3.1 Option 3 : l'unité monétaire, la monnaie et la Banque centrale du Québec

À l'évidence, il appartiendra au Québec de décider des principales questions afférentes à l'institution d'un système monétaire et au régime de change de la monnaie nationale. En particulier :

- l'unité monétaire du Québec
- la ou les monnaies ayant cours légal au Québec : rien n'interdît la désignation du dollar canadien à côté de la monnaie québécoise
- l'Institut d'émission de la monnaie du Québec
- la Banque centrale du Québec et sa dotation initiale
- les réserves de change
- le régime de change
- le dépôt de la candidature du Québec à l'admission en qualité d'État membre du FMI
- la déclaration au titre de l'article VIII des Statuts du FMI, relativement aux restrictions de change
- la signature d'accords de réciprocité de crédit, entre la Banque centrale du Québec et la Banque du Canada, entre la Banque centrale du Québec et la Banque de Réserve Fédérale de New York
- l'adhésion au Système de compensation et de règlement transfrontières et multi-devises

- la réglementation de contrôle bancaire y compris les normes de fonds propres (banque, au sens générique)

- le Système de compensation et règlement du Québec

L'option 3 instituant une monnaie nationale québécoise, est une option de long terme, non à cause du temps requis pour sa réalisation, mais parce qu'elle **préfigure l'avenir** en quelque sorte envisagé pour l'arsenal des moyens de politique économique dont le Québec serait doté. Et pourquoi?

Avoir sa monnaie et sa Banque centrale procure en particulier la faculté de **choisir son régime de change, d'élaborer et d'appliquer sa politique de change**. Un instrument non dérisoire si l'on en croit l'expérience. D'autant que certains régimes de change offrent la possibilité de compenser, par des ajustements discrétionnaires, sinon par un flottement approprié, les écarts d'inflation, de coûts unitaires en main-d'oeuvre, entre un pays et ses principaux concurrents.

De fait, la théorie de l'espace monétaire optimal part de l'observation qu'une division de l'espace géographique en régions, selon le critère de la mobilité interne des facteurs et celui de l'immobilité externe des facteurs, s'accommode mieux de l'existence d'un espace monétaire par région. Autrement dit, une région, une monnaie, et des taux de change flexibles entre les monnaies des régions. L'accession du Québec à la souveraineté multiplie les obstacles **culturels**, notamment la barrière linguistique, à la mobilité de la main-d'oeuvre. Comme l'écrivait le Conseil Économique du Canada, dans son *Vingt-huitième Exposé Annuel, 1991* :

Au Québec... la langue est la principale cause du faible taux de mobilité. Le taux quinquennal de migration externe pour l'ensemble de la province en 1986 (c'est-à-dire le nombre de personnes qui demeuraient au Québec en 1981, mais qui avaient quitté la province en 1986 exprimé en proportion de la population du Québec de 1986) s'établissait à 2,0 %; il n'était plus que de 0,8 % dans le cas des Québécois qui ont déclaré le français comme langue maternelle; mais pour ceux qui ont déclaré l'anglais comme langue maternelle, le taux s'élevait à près de 10 %. (*Ibid.*, p 46).

David Laidler se montre sceptique, ou plutôt pragmatique, en face de la mobilité des Québécois de langue française, lorsqu'il écrit :

There is an important line to be drawn between mobility of goods, services and capital on the one hand, and labour on the other, and questions about labour mobility and national standards for income redistribution and social programs go together. Portability of claims on such programs accross provincial boundaries obviously enhances labour mobility. Also, it is precisely

at this point that economic and broader cultural values come into conflict. The matter is most obvious when relations between Quebec and the rest of Canada are considered... Whatever may have been the case in the past, nowadays francophone Quebecers are much less likely to leave their province to work elsewhere in Canada than are inhabitants of the rest of the Federation. (in R. W. Boadway, T. J. Courchene, D. D. Purvis, *Economic Dimensions of Constitutional Change*, Volume 1, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy : Kingston, Ontario, 1991, p. 218).

De toute façon l'union monétaire en développement, et vers laquelle tendent les volontés nationales de pays à monnaies distinctes n'évacue pas du tout la question des taux de change. Car, ses chances de se réaliser présupposent, outre la volonté politique d'y aboutir, la convergence des coûts, des prix, et des politiques. Dans la Communauté Européenne il est souvent arrivé qu'une monnaie faible exhibe néanmoins beaucoup de stabilité, et que ce paradoxe soit le fruit des décisions du pays à monnaie forte, inquiet de sa position concurrentielle si, au lieu de soutenir la monnaie de son partenaire, il forçait ce dernier à dévaluer.

Si le Québec devait opter pour la souveraineté monétaire, il aurait donc à choisir le régime de change de sa monnaie. D'où les options subordonnées à l'Option 3.

Option 3 :
Unité monétaire, monnaie, Banque centrale du Québec
Options subordonnées à l'Option 3 :

ou bien

Option 3.1
Option 3 avec régime de change fixe

ou bien

Option 3.2
Option 3 avec régime de change flottant

Le régime de change fixe est le plus contraignant, et, à moins que le Québec renoncerait à la mobilité de capitaux et des biens, il n'aurait dans un régime de change fixe aucune autonomie réelle de politique monétaire. Par conséquent, il lui faudrait rien de moins que le régime de change flottant, s'il devait tenir à la libre circulation des capitaux et des biens et à son autonomie dans le domaine de la politique monétaire. Maintenant que les États membres du FMI ont la possibilité d'adhérer au régime de change de leur choix, le Québec communiquerait le sien en déposant sa candidature à cet organisme, sous réserve des dispositions prévues aux articles VIII et XIV des Statuts du FMI.

Si le Québec choisissait l'Option 3.1, il lui faudrait choisir un point d'ancrage pour sa monnaie positionnée en regard des monnaies étrangères. D'où les options subordonnées à l'Option 3.1.

Option 3.1 Unité monétaire, monnaie et Banque centrale du Québec en régime de change fixe
Options subordonnées à l'Option 3.1 :

ou bien **Option 3.1.1**

Option 3.1 avec rattachement à une monnaie étrangère

La monnaie de rattachement pourrait être le dollar américain, elle serait vraisemblablement le dollar canadien «nouveau», sous réserve des dommages causés à sa stabilité externe par la sécession du Québec.

ou bien **Option 3.1.2**

Option 3.1 avec rattachement à un panier de monnaies

Le DTS pourrait être ce panier, ou bien, un panier formé du dollar américain et du dollar canadien «nouveau», ou encore, un panier constitué des monnaies canadienne, américaine et mexicaine. Cela ne nous paraît pas du tout utopique, vu les perspectives d'une intégration économique régionale en Amérique du nord (voir 4.2).

Si le Québec choisissait l'Option 3.2, il pourrait tout de même se décider en faveur d'une large autonomie, sinon d'une autonomie restreinte. Mais, si le reste du Canada poursuit dans la voie d'un régime de flottement largement autonome, il faudra décider s'il faut l'imiter ou pas. le Québec pourrait opter pour une autonomie restreinte et contenir les fluctuations de son taux de change dans une bande plus ou moins étroite par rapport à une devise étrangère clé. Celle-ci pourrait être le dollar américain, ce serait vraisemblablement le «dollar canadien nouveau», sous réserve des dommages causés à sa stabilité externe par la sécession du Québec.

Option 3.2 Unité monétaire, monnaie et Banque centrale du Québec en régime de change flottant
Options subordonnées à l'Option 3.2 :

ou bien **Option 3.2,1**

Option 3.2 avec beaucoup d'autonomie

ou bien **Option 3.2,2**

Option 3.2 avec peu d'autonomie

La difficulté de mettre en pratique telle ou telle option est relative, cependant elle sera d'autant plus grande que le consensus social au Québec sera moins fort, et d'autant plus encore, si le consensus social ailleurs, au Canada, serait que l'accession du Québec à la souveraineté doit se faire à des conditions onéreuses, en fait, pas seulement pour les Québécois.

3.4 Monnaie unique et Système de Banque centrale de commun accord avec le partenaire principal : une option qui engage le long terme

C'est l'Option 4. Elle pourrait être envisagée et appliquée tout de suite, pourvu que les négociations commencent au sujet de l'union économique et monétaire entre le reste du Canada et le Québec souverain. Cela nous parait invraisemblable à court terme, à moins qu'il s'agisse seulement d'appliquer un traitement cosmétique. C'est pourquoi nos analyses distinguent les options incontournables à court terme des options qui engagent le long terme.

L'aboutissement à la monnaie **unique** et au Système **commun** de Banque centrale ne pourrait se faire que par étapes. Car il est bien évident que le Québec voudra affirmer sa souveraineté, et le Canada la sienne, et que le dialogue entre gouvernements, du moins dans les premiers temps, sera difficile. Au fond, la vraie question est de déterminer comment faire, avant d'aboutir à la monnaie unique et à un Système commun de Banque centrale, pour éviter de défaire l'unité du système monétaire ainsi que celle du système de paiement.

Signalons des domaines à risque de conflits entre le reste du Canada et le Québec après son accession à la souveraineté.

. Le domaine des **priorités de la politique économique**. Le reste du Canada privilégiera-t-il la poursuite de la stabilité interne matérialisée par la stabilité des prix, et le Québec, une stabilité interne concrétisée par la réduction du chômage? Ou bien, seront-ils l'un et l'autre en faveur de la stabilité externe surtout, le Canada en recherchant la stabilité du taux de change du dollar canadien, et le Québec, le renforcement de sa position externe par une politique d'ajustement structurel?

. Le domaine des **priorités dans l'emploi des instruments de politique économique**. Les politiques économiques du Canada se sont imprégnées du nouveau courant d'idées, selon lequel la lutte à l'inflation est prioritaire et la réduction du chômage en-dessous de son «taux naturel» est une bataille vaine. Ainsi se trouve hissée au premier rang la politique monétaire. Dans la foulée, la politique de change est subordonnée à l'objectif de stabilité des prix; la morosité de l'activité n'enclenche plus les mécanismes du système qui a cessé de s'arc-bouter sur l'obligation sociale de réduire le nombre absolu des chômeurs. Le Québec, en proie depuis longtemps au chômage structurel, et dont la population est moins mobile, partage-t-il cette philosophie?

Réserve faite des cas de décolonisation où l'ancienne métropole recommanda, en raison de la fragilité financière des États naissants, la mise en commun des facilités d'émission de la monnaie, comme en témoignent la BCEAO et la BEAC (voir plus bas), l'intégration qui est censée déboucher sur l'union monétaire passe par des étapes.

a) D'abord, la cohabitation monétaire dans l'espace économique formé par les États membres, ce qui requiert un mécanisme de change en vue de réaliser la convergence vers la stabilité des taux de change.

b) Ensuite, la coordination des politiques en vue de hâter le processus de la convergence économique et celui de l'émergence d'un marché unique, avant la mise en commun des institutions.

c) Finalement, un engagement ferme pour des politiques et des institutions communes devant mener à la monnaie unique et à un Système commun de Banque centrale.

En gros, c'est le cheminement suivi par la CEE au cours de ce quart de siècle passé. D'évidence, le Québec et le reste du Canada partent d'une situation très différente de celle des pays de la CEE. Puisqu'ils utilisent déjà la même monnaie, il leur reste le plus difficile à faire, c'est-à-dire, la coordination des politiques. Bien plus que les institutions communes, c'est la convergence économique qui pousse à faire l'intégration économique et l'union monétaire.

3.4.1 Option 4 : la monnaie unique et un Système de Banque centrale de commun accord avec le partenaire principal

Les points sensibles et qui devraient faire l'objet de négociations seraient, entre autres,

- la gestion de la monnaie
- la politique de change commune
- le système de compensation et de règlement
- la réglementation du contrôle bancaire
- les marchés de titres de la dette publique
- la gestion de la dette publique intérieure
- la gestion de la dette publique extérieure
- l'organisation, les responsabilités, et l'indépendance de la Banque centrale commune

Mais il est fort possible que le Québec décide que le chemin conduisant à cette union passe par l'émission d'une monnaie québécoise. Les circonstances pourraient l'y amener, par exemple, s'il survenait une grave crise de liquidité dans les institutions les plus vulnérables parce que géographiquement concentrées, notamment les caisses populaires. Ou bien se peut-il que le Québec, comme la plupart des pays industrialisés, ait avantage à ne pas renoncer à un instrument de politique économique aussi important, décrié seulement quand il est mal utilisé. Enfin, toutes sortes de mobiles poussent les États à avoir le contrôle de leur monnaie et à exiger, en échange de la cession d'une part de leur souveraineté, un certain nombre de bénéfices sûrs.

Admettons une hypothèse de travail : le cheminement vers l'union monétaire intégrale mais à partir de la cohabitation du «dollar canadien nouveau» et d'une monnaie nationale du Québec. Dans ce cas, retournons à l'Option 3, envisageons différents régimes de change du Québec compatibles avec celui de l'union monétaire en développement. L'objet du Tableau 9 est d'informer au sujet des compatibilités et des incompatibilités de régimes de change. Chaque cas de compatibilité combiné à l'Option 3 produit une des options subordonnées décrites dans la partie 3.3. Un zéro signifie l'incompatibilité totale. Les chiffres de 1 à 6 désignent la liste des situations compatibles entre elles, au total, quatre.

Voici un cas type.

. Monnaie commune servant de point d'ancrage des monnaies individuelles, et pouvoir libératoire des monnaies individuelles sur toute l'étendue de la zone d'émission

Illustré par les unions monétaires en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale, la première sous l'égide de la Banque centrale de l'Afrique de l'ouest(la BCEAO), et l'autre, sous celui de la Banque des États de l'Afrique Centrale(la BEAC). La première émet le franc de la Communauté Financière africaine, et la seconde, le franc de la Coopération Financière en Afrique Centrale. Les deux monnaies portent bien leurs noms respectifs pourtant sous le même sigle : CFA. Cet exemple a de quoi inspirer une réforme sous l'angle de la personnification des billets, par exemple, des billets émis par un même Institut d'émission mais qui n'est pas forcément une Banque centrale : des billets portant des signes qui les associent aux divers États (ou districts bancaires) au nom desquels ils sont émis. Au fait, c'est la pratique aux États-Unis où le privilège d'émettre des billets est reconnu à chacune des douze Banques de la Réserve Fédérale.

Un autre cas type est l'exemple offert par le Système monétaire européen (SME) dont l'unité de compte et la monnaie se combinent dans l'ECU.

. Monnaie commune et flottante, constituée par un panier de montants déterminés de chaque monnaie communautaire

Un fait demeure, L'ECU du SME, par opposition à l'ECU privé, n'est pas très utilisé, pas même pour les interventions officielles, et ce, malgré d'importantes facilités de crédit à court

et à moyen terme. Le dollar américain, même pour les interventions au sein du SME, reste la principale monnaie d'intervention.

L'un et l'autre exemples pourraient servir de modèle dans l'éventualité d'une réforme monétaire de l'union économique entre le reste du Canada et le Québec après son accession à la souveraineté. Toutefois, le modèle africain où la pratique bancaire repose sur l'exploitation de succursales, ou le modèle américain pour lequel le Trésor américain recommande le développement de cette pratique par les *national banks*, sauraient mieux convenir à la situation d'ici.

Tableau 9

Régimes de change : compatibilités, incompatibilités dans une union à plusieurs monnaies nationales

Le régime de change préconisé par l'union

Régime du pays	Flottement (b)	Fixité par rapport à		
		Panier de devises	DTS	Monnaie de l'union (a)
Flottement	0	0	0	0
Fixité par rapport à:				
-DTS	0	0	1	0
-Panier de devises	0	0	0	0
-La monnaie commune de l'union	0	0	0	2 (a)
-Cours-pivot bilatéral	3 (b)	5	4	6

Notes: (a) Le Franc CFA, par exemple. Voir texte.

(b) Le Système monétaire européen, avec la présence de l'ECU, une monnaie composite constituée par un panier de montants déterminés de chaque monnaie communautaire.

Source : Inspiré de B. NcLenaghan, Saleh M. Nsouli, and Klaus-Walter Riechel, *Currency Convertibility in the Economic Community of West African States*, Occasional Paper 3, Washington : International Monetary Fund, 1982, Table 2, p. 5.

4. Considérations sur les critères

4.1 Les conditions initiales économiques et monétaires

Nous avons présenté en rapport avec les conditions initiales monétaires, dans la partie 2 de ce document, l'essentiel de ce qu'il faut savoir des fondements du système monétaire canadien, ainsi que du système de paiement. De temps à autre il nous a semblé utile d'illustrer par des chiffres les modes de paiement, certains agrégats monétaires, le volume des effets passant par la compensation, l'importance financière des Banques centrales. Et par d'autres statistiques, la convergence entre les principaux pays industrialisés, les intégrations régionales agglutinées contre les monnaies dominantes : le Dollar américain, le Mark allemand et le Yen japonais.

Il convient de rappeler aussi la matrice des échanges commerciaux au Canada.

a) Le marché **local** est la principale destination de la production locale, à concurrence des deux tiers environ, en moyenne pour chaque province.

b) Les échanges **interprovinciaux** suivent avec 19,3 %.

c) Les échanges **internationaux**, avec 17,5 %, occupent le dernier rang. Ce sont les statistiques de 1984. Les sources d'approvisionnement témoignent aussi de l'importance des liens économiques entre les provinces. Enfin, l'Ontario et le Québec, entre eux, commercent davantage, qu'ils n'échangent avec les autres régions du Canada : 11,7 % de la production du Québec est destinée à l'Ontario, c'est-à-dire 18 milliards de dollars, contre 21 milliards de l'Ontario vers le Québec, ou 7,5 % de la production brute ontarienne. L'une et l'autre provinces ont cependant relevé la part de leur production allant au reste du monde; l'une et l'autre ont d'importants liens commerciaux avec le reste du Canada. C'est entre les autres régions du Canada que les échanges sont relativement faibles, en comparaison des échanges, soit entre elles et le Québec, soit entre elles et l'Ontario.

Des barrières commerciales existent entre les régions, obstacles à la libre circulation des biens et des services, au libre déplacement de la main-d'oeuvre, au libre mouvement de capitaux. Il existe des propositions pour démanteler certains obstacles, et d'autres en ce qui concerne l'harmonisation de la politique monétaire et des politiques budgétaires des deux ordres de gouvernement, notamment des retouches à la Loi sur la Banque du Canada pour une représentation beaucoup plus dynamique des régions sur le Comité de direction de la Banque.

Toutes ces conditions donnent à penser qu'une réforme de la Banque centrale, dans le système fédéral, pourrait ressembler à la proposition que nous avons mise de l'avant, dès 1978, dans notre étude : *La Question Monétaire en rapport avec le Québec*, (*op.cit.*, p. 284 et suivantes). Soit :

- Cinq régions et pour chacune une Banque de Réserve Régionale

- Une monnaie commune à l'intérieur d'un système de réserve fédérale

- Chaque Banque de Réserve Régionale est le dépositaire des soldes de règlement des banques dans sa juridiction

- Contrôle du pouvoir de dépenser du gouvernement central et redistribution du seigneuriage aux gouvernement des régions

- Nomination d'un Conseil des Gouverneurs du Système, et d'un Comité de politique monétaire où siègent les présidents des Banques de Réserve Régionales

Nous trouvons quelqu'intérêt à rappeler les éléments de la réforme que nous avions envisagée en 1978, et qui, douze ans plus tard, conservent leur actualité.

. Supprimer le caractère **unitaire** de la Banque du Canada et instituer à sa place une organisation à deux paliers administratifs : un Conseil central chargé de la formulation de la politique monétaire, cinq Banques de Réserve régionale partagées entre la région de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les Prairies et la Colombie Britannique. La réunion du Conseil Central et des Banques de Réserve Régionales forme l'organisation de la Banque centrale.

. Le Conseil Central personnifie l'Autorité Monétaire.

. Chaque Banque de Réserve Régionale personnifie l'Administration supérieure régionale de la Banque Centrale et se conforme aux décisions du Conseil Central et à ses directives.

. En la personne de son président la Banque de Réserve Régionale participe à l'élaboration de la politique monétaire. Les présidents des Banque de Réserve Régionales sont membres du Conseil central, dont les autres membres sont désignés par le gouvernement fédéral.

. Le président de la Banque de Réserve Régionale est nommé par le gouvernement fédéral sur proposition du ou des gouvernements provinciaux.

. Chaque Banque de Réserve Régionale a un Conseil de direction présidé par le président de la Banque et sur lequel siègent des représentants des milieux économiques.

. Les Banques de Réserve Régionales adhèrent au système national de compensation et de règlement.

. Chaque Banque de Réserve Régionale est responsable de l'application des normes de contrôle bancaire, et possède toute l'information au sujet de la position de réserves de chacune des institutions dans sa juridiction.

. À l'une des Banques de Réserve Régionales seront confiées les fonctions d'agent d'exécution pour le compte du Système, notamment en ce qui touche les opérations d'*open market* et de change.

. La gestion de la dette publique d'une région est du ressort du Ministre des Finances du gouvernement de cette région; la gestion de la dette publique fédérale relève du Ministre fédéral des Finances.

Les conditions initiales et, de l'aveu général, la désirabilité d'un nouveau partage des responsabilités et des pouvoirs, appuient les propositions que nous venons d'énoncer. Il nous semble d'autant plus probable que les provinces y consentiraient, que la réforme ici proposée leur procure en permanence un droit de regard sur la politique monétaire. Et le Système de la Réserve Fédérale et celui des Landeszentralbanken en Allemagne constituent de bonnes adresses. L'on s'imagine difficilement le gouvernement canadien devenir le porte-parole des provinces sur un sujet aussi important que la monnaie, si le Québec en viendrait un jour à proposer des négociations bilatérales au gouvernement canadien sur la question monétaire.

Vu les conditions initiales, l'Option : Monnaie unique et Système de Banque centrale de commun accord avec le partenaire principal, dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté, apparaît en gros plan sur l'écran des possibilités réelles qui s'offriraient au Québec. Cette option s'apparente de près à notre proposition de réforme de la Banque centrale en régime fédéral. D'évidence, la non accession du Québec à la souveraineté signifierait, peut-être, la démobilisation vis-à-vis de la question monétaire.

4.2 Perspectives nord-américaines d'intégration économique et monétaire

De nouvelles perspectives naissent de la conclusion prochaine d'un Traité de libre-échange impliquant les États-Unis, le Canada et le Mexique. Ce pays ayant réduit le niveau moyen de ses tarifs douaniers, de 23,5 %, en 1985, à 12,5 %, en 1989, et abaissé considérablement ses barrières commerciales, c'est un pas dans la bonne direction.

Il y a intérêt à noter en outre les progrès du Mexique, qui, par des efforts d'ajustement soutenus, remédie avec succès à ses déséquilibres. En témoigne le Tableau 10. Notons en particulier la baisse sensible du salaire réel et du taux de change effectif réel, deux repères macro-économiques qui ne trompent pas au sujet de la rigueur des politiques d'ajustement.

Tableau 10

Mexique : Principaux repères macro-économiques

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
	(pourcentage de variation)					
PIB réel brut	(4,2)	3,6	2,6	(3,8)	1,5	1,1
Prix aux consommateurs	80,8	59,2	63,7	105,7	159,2	51,7
Salaires minimums réels	(17,6)	(6,8)	(1,7)	(9,0)	(4,8)	(13,1)
Taux de change effectif réel	1,4	18,5	(20,6)	(23,6)	3,3	28,7
Solde de la balance courante	n.d	(2,4)	(0,4)	0,9	(2,8)	1,6

Source : Bulletins du FMI, 4 juillet 1988 et 17 juillet 1989.

Il faut souligner en outre la nature du plan financier visant à alléger la dette du Mexique envers les banques commerciales, et dans lequel intervient le Trésor des États-Unis. Un modèle de coopération financière. Suivant ce plan, le Trésor américain offre au gouvernement mexicain de souscrire à une émission spéciale de titres non négociables, de série étrangère. Le Mexique emploiera ces titres dans le cadre d'un programme de refinancement aux termes duquel est prévu un plan d'échange volontaire d'instruments de sa dette extérieure détenue par les banques commerciales contre de nouvelles obligations. Et, pour que l'opération soit plus acceptable au marché, le gouvernement mexicain acquerrait les titres du Trésor américain, d'égale échéance avec les nouvelles obligations émises par le Mexique en refinancement de la dette extérieure. Avec 1,9 milliards de dollars É.U. le Mexique se procura des titres du Trésor américain échéant dans 20 ans et qui vaudront alors 10 milliards de dollars É.U.

La formule est intéressante. Et les circonstances tendraient à le prouver, si un jour l'on envisageait l'intégration au système monétaire des États-Unis. Mais la raison de ces évocations est ailleurs. Il est déjà démontré que le Canada doit sauvegarder sa position concurrentielle.

L'opération devient encore plus nécessaire, mais en même temps ses résultats seront d'autant plus problématiques, si le Mexique conclut le Traité de libre-échange en Amérique du Nord. On ne saurait, du moins pas pour l'instant, en conclure que le Québec devrait, s'il en avait un jour le pouvoir, contrôler sa politique de change, ou que cela ne lui ne serait de toutes les façons guère profitable. Car, il faudrait avoir l'assurance que la position concurrentielle du Canada sera préservée, et que cela garantit en outre celle du Québec; il faudrait aussi s'assurer que la stabilité

interne, pour laquelle la politique monétaire s'en réfère à l'économie de l'Ontario surtout, est possible sans que le prix en soit excessif pour l'emploi dans un Québec souverain. Par ailleurs sévira la discipline qu'un marché unique en Amérique du Nord ne manquera pas d'imposer à toutes les parties.

David E. W. Laidler

La monnaie d'un Québec souverain

Le témoignage de David E. W. Laidler s'appuyait sur la publication de l'Institut C.D. Howe intitulée *Two Nations, One Money? Canada's Monetary System following a Quebec Secession*, étude n° 3 de la collection The Canada Round : A Series on the Economics of the Breakup of Confederation, septembre 1991. La transcription intégrale de ce témoignage se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 26, 6 février 1992

Claude Gendron et Daniel Desjardins

Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques

Cette étude commandée par la Commission n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par les auteurs

Hypothèses

Nous présumerons d'abord, aux fins des présentes, que l'accession du Québec à la souveraineté s'effectuerait en conformité avec les principes de droit international en la matière.

Nous prendrons également pour acquis que le reste du Canada demeurerait inchangé au lendemain de la souveraineté, du moins dans la structure actuelle de ses institutions financières, de sa banque centrale et de sa monnaie.

1. Certains aspects juridiques de la monnaie

Avant de passer à l'examen spécifique des questions soumises, il convient de rappeler quelques aspects tant juridiques que historiques en matière monétaire et notamment le rôle de l'État en cette matière. Nous situerons ensuite ces aspects dans le cadre monétaire canadien.

1.1 La monnaie et l'État

Le rôle de l'État en matière de monnaie a toujours été et demeure encore primordial. Historiquement, l'État a accordé à la monnaie le privilège juridique de reconnaissance qui a fait que la monnaie jouit de l'agrément général des ressortissants d'un territoire. D'où la prérogative du pouvoir souverain quant à l'émission de la monnaie qui remonte à l'antiquité[1] et le monopole de l'État sur le système monétaire interne qui a été consacré tant en jurisprudence que dans les lois et constitutions de nombreux pays[2]. Ceci se reflète généralement dans le droit exclusif d'émettre des instruments de paiement et de battre monnaie[3], cette prérogative étant attachée exclusivement à la souveraineté de l'État[4]. La réglementation de la monnaie est donc une partie intégrante de l'administration générale de l'État[5].

Une autre prérogative de l'État en matière monétaire est le choix du système monétaire, soit «l'ensemble des règles qui permettent à la monnaie nationale de remplir ses fonctions économiques et aux autorités monétaires de la contrôler dans toutes les utilisations dont elle est

---

1. Dominique CARREAU, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Paris, Cujas, 1970, p. 24; Arthur NUSSBAUM, *Money in the Law, National and International*, Brooklyn, Foundation Press, 1950, p. 32.

2. D. CARREAU, *op. cit.*, note 1, p. 27.

3. Boris NOLDE, «La monnaie en droit international public», (1929) 27 *Recueil des cours* 245, 260.

4. Geneviève BURDEAU, «L'exercice des compétences monétaires par les États», (1988) 212 *Recueil des cours* 223, 241.

5. B. NOLDE, *loc. cit.*, note 3, 248.

l'objet»[6]. Cela englobe le statut de la banque centrale, le régime d'émission et de circulation monétaire, le contrôle du crédit et la définition des relations avec les autres systèmes monétaires[7].

1.2 Le cadre juridique de la monnaie au Canada

Le fondement statutaire de l'existence de la monnaie canadienne se retrouve à l'article 3 de la *Loi sur la monnaie*[8] qui établit le dollar comme unité monétaire canadienne ainsi que sa répartition divisionnaire, cette loi relevant de la juridiction exclusive du parlement fédéral en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*[9]. La *Loi sur la monnaie*[10] établit ce que constitue la monnaie légale au Canada, soit: a) les pièces d'or, b) les pièces de monnaie, c) les billets destinés à circuler au Canada et émis par la Banque du Canada[11]. Le papier-monnaie, quant à lui, est régi par la *Loi sur la Banque du Canada*[12] et relève exclusivement de la Banque du Canada[13] depuis 1945[14].

Par ailleurs, le système de paiement canadien est régi pour sa part par les trois lois précédentes et principalement par la *Loi sur les lettres de change*[15], la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*[16], cette dernière régissant le transfert des dépôts bancaires, et par la *Loi concernant la Monnaie royale canadienne*[17] qui confère à une institution appelée Monnaie royale canadienne la frappe de la monnaie.

---

6. G. BURDEAU, *loc. cit.*, note 4, 235.

7. *Id.*

8. L.R.C. (1985), c. C-52.

9. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3, art. 91 (14).

10. L.R.C. (1985), c. C-52.

11. L.R.C. (1985), c. C-52, article 8.

12. L.R.C. (1985), c. B-2.

13. *Loi sur la Banque du Canada*, L.R.C. (1985), c. B-2, article 25.

14. *Loi sur la Banque du Canada*, 8 Geo. VI, c. 30, articles 60 et 61.

15. L.R.C. (1985), c. B-4.

16. L.R.C. (1985), c. C-21.

17. *Loi concernant la Monnaie royale canadienne*, L.R.C. (1985), c. R-9.

En résumé, la Banque du Canada et la Monnaie royale canadienne sont chargées de l'impression des billets de banque et de la frappe de la monnaie. Les autorités de ces deux institutions, entre autres par leur intervention en matière monétaire (ex.: achat et vente de devises), établissent ou soutiennent les politiques économiques gouvernementales.

Ces considérations générales étant exposées, voyons maintenant plus précisément les questions soumises.

2. *Question n° 1 : Advenant son accession à la souveraineté, le Québec pourrait-il, sans entente préalable avec le Canada, utiliser légalement le dollar canadien comme monnaie ayant un effet libératoire sur son territoire?*

Ayant quelque peu décrit le rôle fondamental de l'État en matière monétaire et l'exclusivisme de ce rôle par ailleurs reconnu unanimement en droit international, la question soumise nécessite l'examen de la portée de la souveraineté de l'État en matière monétaire.

2.1 La territorialité de la souveraineté

Le principe de la souveraineté étatique est avant tout une question territoriale, cette prémisse faisant unanimité en droit international[18].

De ce principe de la souveraineté territoriale découle celui que tout État a le droit de déterminer lui-même sa monnaie[19] étant entendu par ailleurs que la législation et l'administration de la monnaie d'un État ne peuvent avoir d'effet qu'à l'intérieur du territoire de cet État[20]. A cet égard, une décision historique de la Cour permanente de justice internationale, dans une affaire

---

18. *La souveraineté, dans les relations entre États, signifie l'indépendance. L'indépendance relativement à une partie du globe est le droit d'y exercer, à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques* dans l'Affaire de l'Ile Palmas, *R.S.A.* 1928, vol. II, p. 281.

19. Emprunts Serbes et Brésiliens, C.P.J.I., 12 juillet 1929, série A, arrêts n° 20, p. 44 et n° 22, p. 122. Dans ces affaires, il s'agissait de déterminer sur quelles bases monétaires le service financier des emprunts contractés par les États serbe-croate-slovène et brésilien auprès de ressortissants étrangers devait être effectué suite à la mention d'une clause-or. Les gouvernements émetteurs prétendirent respecter leurs obligations en assurant le service de ces emprunts par un remboursement nominal en devise nationale des places d'émission en contrepartie de leur valeur or. La Cour a statué que tout État avait le droit de déterminer sa propre monnaie et que le service de la dette contractée pouvait se faire en une quelconque dénomination en autant que la substance de la dette à payer ne soit pas affectée et que la loi nationale n'entre pas en conflit avec la loi qui régit la dite dette.

20. B. NOLDE, *loc. cit.*, note 3, 253.

connue sous le nom de l'Affaire du Lotus, a énoncé que «...la limitation primordiale qu'impose le droit international est celle d'exclure, sauf règle permissive contraire, tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État»[21]. Le moyen de paiement qu'est la monnaie n'a cours et de pouvoir libératoire que dans les limites territoriales de l'État émetteur[22]. La souveraineté de l'État s'arrête donc à ses frontières bien qu'exceptionnellement la politique monétaire d'un État et les décisions qui en découlent peuvent avoir un effet extraterritorial, notamment la dévaluation de la monnaie nationale d'un État émetteur sur la masse monétaire de cet État utilisée hors frontières à titre de paiement.

2.2 Succession d'États et monnaie

Il résulte de cette notion de territorialité qu'un changement territorial dans la constitution d'un État, par voie de succession d'États, implique nécessairement un changement dans la personne du «maître de la monnaie»[23].

La succession d'États en matière monétaire a suscité peu de commentaires de la part des auteurs en droit international. Les seuls à s'être penchés spécifiquement sur ce sujet y voient une application directe du droit des successions où l'État successeur, du fait de son accession à la souveraineté, se trouve immédiatement investi des pouvoirs afférents à sa souveraineté monétaire. Il a la jouissance immédiate de ces pouvoirs nonobstant les conditions dans lesquelles il les exerce.

L'attribution de la souveraineté monétaire complète à l'État successeur a pour corollaire l'extinction des compétences monétaires de l'État prédécesseur et l'extinction du pouvoir libératoire de la monnaie de l'État prédécesseur en date du changement de souveraineté puisqu'un État n'a pas le pouvoir de conférer un pouvoir libératoire à sa monnaie en dehors de son territoire en vertu du principe de la souveraineté territoriale[24]. Seul le nouvel État possède la capacité de conférer à la monnaie de l'État prédécesseur sur son territoire ce pouvoir libératoire.

---

21. Affaire du Lotus (France/Turquie) C.P.J.I., 7 septembre 1927, série A, n° 10, pp. 18-19. Dans cette affaire, le gouvernement de Turquie essaya d'imposer à un ressortissant français l'application de ses lois pénales suite à l'abordage d'un bateau turc par un vaisseau français. La Cour permanente de justice internationale devait à cette occasion limiter, en vertu du droit international, l'action territoriale des lois nationales d'un État au seul territoire de cet État, à moins de règle permissive contraire.

22. D. CARREAU, *op. cit.*, note 1, p. 28.

23. B. NOLDE, *loc. cit.*, note 3, 285.

24. G. BURDEAU, *loc. cit.*, note 4, 300.

Il est intéressant de noter au passage que malgré l'importance accordée par certains auteurs[25] aux enjeux économiques suite aux changements de souveraineté qui interviennent en cas de succession d'États, la question monétaire est absente des deux conventions relatives à la succession d'États adoptées par les Nations unies, soit la *Convention sur la succession d'États en matière de traités*[26] et la *Convention sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État*[27]. En effet, les commentaires de la Commission de droit international des Nations unies à l'égard de la succession en matière monétaire[28] et dont les travaux ont présidé à l'adoption de ces deux conventions n'ont pas été retenus[29]. Incidemment, à l'égard de cette question, le rapporteur spécial de la Commission mentionnait qu'il «...va de soi que le privilège d'émission, qui est un attribut de la puissance publique, ne peut appartenir qu'au nouveau souverain»[30]. Bien que l'article proposé à cet effet n'ait pas été retenu dans le texte final de l'une ou l'autre des conventions susdites, il demeure tout de même qu'il s'agissait là d'un énoncé du droit international reconnu en matière monétaire. L'ampleur du travail nécessaire à l'élaboration d'un chapitre particulier à la question de la monnaie et la complexité des questions économiques qui y sont rattachées expliquent l'absence de ce sujet du texte final des deux conventions proposées par la Commission[31].

L'État prédécesseur du fait de la succession d'États perd donc son privilège d'émission sur le territoire transféré et l'État successeur exerce le sien propre, qu'il tient de sa souveraineté[32].

---

25. B. NOLDE, *loc. cit.*, 287.

26. U.N. Doc. A./Conf. 80/31 amendé par A/ Conf. 80/31 Corr. 2.

27. U.N. Doc. A/Conf. 117/14.

28. Commission de droit international, «Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités», *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II, 1re partie, U.N. Doc. A/CN.4/247 et Add.1; Commission de droit international, «Cinquième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités», *Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. II, U.N. Doc. A/CN.4/257; et Commission de droit international, «Sixième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités», *Annuaire de la Commission du droit international*, 1973, vol. II, U.N. Doc. A/CN.4/267.

29. G. BURDEAU, *loc. cit.*, note 4, 292.

30. Commission de droit international, «Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités», *op. cit.*, note 28, p. 191.

31. «Le problème de la monnaie en cas de transformations territoriales des États est d'une grande complexité technique, dans laquelle le Rapporteur spécial estime inutile que la Commission de droit international s'enferme.» dans Commission de droit international, «Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités», *op. cit.*, note 28, p. 190.

32. Commission de droit international, «Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités», *op. cit.*, note 28, p. 189.

Certains précédents démontrent toutefois qu'il revient de distinguer la jouissance de ce droit de son exercice virtuel. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 3 de la Convention entre les États-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet des Antilles danoises prévoit que «...les États-unis maintiendront [...] une concession [...] pour l'établissement d'une banque d'émission dans l'Inde occidentale [...] pour une période de 30 années...», cette disposition illustrant que le Danemark n'a pas exercé son droit exclusif d'émission de monnaie sur son territoire[33]. De même, l'article 77 du Traité de paix entre la Grèce et la Turquie et prévoyant la cession de la Smyrne à la Grèce, signé à Sèvres le 10 août 1920[34], stipulait le maintien de la monnaie turque sur le nouveau territoire grec pendant une période de cinq ans[35]. L'État successeur possède donc du fait de sa souveraineté un privilège d'émission dont il dispose discrétionnairement.

L'État a également le choix discrétionnaire de ne pas exercer ses pouvoirs et d'en déléguer l'exercice à un État tiers, bien souvent l'État prédécesseur, qui, lui, possède déjà toutes les infrastructures nécessaires à cette mise en oeuvre: «Il est très fréquent que pour des raisons pratiques, l'ancien souverain continue momentanément d'émettre avec l'accord du nouveau souverain sur le territoire concerné par la succession...»[36].

Même si les cas récents de succession d'États ont démontré que l'ancienne monnaie a continué à circuler pendant un certain temps sur le territoire devenu indépendant sur la base d'un accord entre les deux États[37], rien, à notre avis, dans le droit international, qu'il s'agisse de conventions ou de la pratique des États, ne restreint l'utilisation par l'État successeur de la monnaie de l'État prédécesseur ni la durée pendant laquelle l'État successeur peut continuer à utiliser la monnaie de l'État prédécesseur. En effet, la succession d'États en matière monétaire, est en droit international public, tributaire des principes généraux régissant la succession d'États. En vertu de ces principes, un État nouvellement indépendant se trouve, du fait de son indépendance, immédiatement investi de façon exclusive sur une partie du globe de toutes les compétences étatiques. Il lui revient donc d'instaurer librement, s'il le désire, une monnaie avec une dénomination et une valeur propres. Toutefois, il n'est pas nécessaire pour ce nouvel État de supprimer immédiatement l'ancienne monnaie afin de la remplacer *ipso facto* par la sienne[38]. Il peut très bien laisser subsister l'ancienne monnaie sur son territoire qui formera, de par

33. Commission de droit international, «Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités», *op. cit.*, note 28, p. 190.

34. Convention qui n'est jamais entrée en vigueur cependant.

35. Commission de droit international, «Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités», *op. cit.*, note 28, p. 190.

36. G. BURDEAU, *loc. cit.*, note 4, 298.

37. G. BURDEAU, *loc. cit.*, note 4, 300.

38. B. NOLDE, *loc. cit.*, note 3, 286.

l'application des principes en matière de succession d'États, sa monnaie nationale[39]. Ce scénario a incidemment été envisagé par la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté[40].

À titre d'exemple de ces énoncés de principes, l'auteur Elias Krispis cite celui de Chypre où la livre chypriote, mise en place par l'Angleterre avant août 1960, date de son indépendance, a eu cours jusqu'à la détermination de la valeur de la nouvelle monnaie chypriote, le 26 juillet 1962, au Fonds monétaire international[41].

Un autre exemple est celui de l'Irlande qui, de 1922 à 1927, n'avait d'autre monnaie ayant cours légal sur son territoire que la livre anglaise. Ce ne fut que progressivement, sur une période de plus de cinquante ans (1922-1977), par un système de compensation et de remplacement de la livre sterling britannique par la livre irlandaise, que le système monétaire irlandais s'est véritablement mis en place, la livre sterling britannique ayant été utilisée par l'Irlande comme seule monnaie ayant cours légal sur son territoire pendant au moins cinq ans, sans que les parties aient, à notre connaissance, d'accord formel concernant cette utilisation.

Ces cas récents de succession d'États et certains autres relevés par le professeur Burdeau[42] ne constituent, selon elle, que des exemples exceptionnels d'une circulation de monnaie «étrangère» à titre de monnaie nationale sur un territoire nouvellement indépendant qui ne seraient pas représentatifs la règle qui voudrait qu'un État ne puisse plus utiliser indéfiniment la monnaie d'un État tiers sans son consentement[43]. Ce commentaire du professeur Burdeau, que nous ne pouvons passer sous silence, ne se justifie, quant à nous, que par des raisons économiques, c'est-à-dire que tout État prédécesseur cherche à maintenir un contrôle de sa monnaie à titre d'instrument de politique économique. Le fait que ces cas récents reposent sur l'accord de l'État prédécesseur ne peut représenter, selon nous, l'état du droit international en la matière. Le professeur Burdeau souligne également qu'il n'est pas admissible qu'un État, du fait de sa

---

39. *...when a part of a State separates and becomes an independent State on its own, the currency of the State of which it has separated continues, usually for some time, to circulate in the new State, but now as its national currency (irrespective of whether it may also be the national currency of the State from which the new State has broken away)* dans Elias KRISPIS, «Money in Private International Law», (1967) 120 *Recueil des cours* 195, 199.

40. Secrétariat de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, *L'avenir politique et constitutionnel du Québec: L'accession à la souveraineté, les options monétaires d'un Québec souverain*, Québec, Assemblée nationale, 1991.

41. E. KRISPIS, *loc. cit.*, note 39, 199.

42. Elle cite à titre d'exemple le cas du florin des Indes néerlandaises en Indonésie, du franc algérien en Algérie et des diverses monnaies émises par les *currency boards* dans les colonies et territoires sous mandat britannique. Voir G. BURDEAU, *loc. cit.*, note 4, p. 301.

43. G. BURDEAU, *loc. cit.*, note 4, 304.

souveraineté nouvelle, puisse avoir la compétence de gérer une masse monétaire qui n'est pas la sienne et qui se trouve sur son territoire, pas plus qu'il n'est souhaitable pour l'État prédécesseur de n'avoir aucune maîtrise sur cette masse monétaire qui se trouve à l'étranger[44]. Argument de valeur, s'il en est, mais qui n'aborde pas le cas particulier envisagé par le Québec où l'État successeur s'en remettrait à l'État prédécesseur en ce qui a trait à la politique monétaire et qui ne tient pas compte également du fait que le dollar canadien est librement convertible sur les marchés financiers internationaux.

2.3 Restrictions par l'État prédécesseur

Les compétences monétaires de l'État successeur ne peuvent être l'objet de restrictions imposées unilatéralement par l'État prédécesseur[45]. A titre d'exemple, on peut citer le cas des États-Unis qui, par la voie d'un accord commercial en 1946, ont essayé d'interdire aux Philippines, de modifier son taux de change sans l'accord du président des États-Unis. Cet accord a été vivement critiqué par la communauté internationale et même par l'administration américaine comme constituant une atteinte à la souveraineté des Philippines et la disposition exigeant cette approbation préalable a été supprimée en 1957[46].

Un autre cas de tentative de restriction unilatérale par un État en dehors de son territoire vient de Cuba qui, en 1961, a tenté de rendre nulle toute monnaie en circulation à l'extérieur de son territoire. En effet, le «Foreign Claims Settlement Commission» des États-Unis, dans l'affaire Boyle[47], a décidé qu'il y avait eu expropriation injuste des avoirs d'un ressortissant américain dans le cas du refus par Cuba d'honorer sa monnaie car ce dernier essayait de se soustraire à une dette constituée de l'avoir monétaire de ce ressortissant[48]. Or, il est un principe reconnu en droit international qu'un État ne peut priver injustement un ressortissant de ses avoirs sans une juste compensation[49].

---

44. G. BURDEAU, *loc. cit.*, note 4, 302.

45. G. BURDEAU, *loc. cit.*, note 4, 297.

46. Un autre exemple cité par le Rapporteur spécial de la Commission des Nations unies chargée d'étudier le droit en matière de succession d'États est le cas de l'Indonésie où les Pays-Bas demandaient que l'Indonésie soumette toute nouvelle création de monnaie à son approbation tant et aussi longtemps que l'Indonésie demeurerait sa débitrice. Cette pratique issue de la période de la décolonisation est tombée depuis en désuétude.

47. In re Boyle, [1968] *Annual Reports of the Commission*, p. 81.

48. Cité dans F.A. Mann, *The Legal Aspect of Money*, Fourth Edition, Oxford, Clarendon Press, 1982, p. 474.

49. Barcelona Traction Light and Power Company, *C.I.J. Rec.* 1970, p. 3.

En somme, la notion de souveraineté territoriale prohibe à un État d'interdire l'utilisation par un autre État de sa monnaie. Il faut dire cependant que dans une telle situation et à défaut d'entente entre les deux États, l'État successeur demeure complètement assujetti à l'État prédécesseur à l'égard de la politique monétaire de l'État prédécesseur.

2.4 Conclusion

L'accord du Canada à l'utilisation par un Québec souverain de la monnaie canadienne n'est pas requis, selon nous, par une règle impérative et reconnue en droit international. Considérant cette réponse, un examen de la sous-question 1.1 n'est pas nécessaire.

3. Question n° 2 : Quelles sont les conditions d'admissibilité au Fonds monétaire international d'un État utilisant la monnaie d'un autre État?

Qu'un État utilise ou non la monnaie d'un autre État, certains critères généraux d'admissibilité doivent être respectés. Nous examinerons d'abord ces critères pour ensuite nous pencher sur l'incidence de l'utilisation par l'État requérant de la monnaie d'un autre État.

3.1 Le Fonds et ses statuts

Le Fonds monétaire international (le «Fonds») a été constitué le 22 juillet 1944, ses statuts (les «Statuts») étant entrés en vigueur le 27 décembre 1945[50], et a pour but, principalement, de promouvoir la coopération monétaire internationale, faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international, promouvoir la stabilité des changes, aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les États membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial. Enfin, le Fonds met temporairement à la disposition des États membres les ressources générales du Fonds en contrepartie de garanties, afin de corriger ou abréger la durée ou réduire l'ampleur des déséquilibres de leurs balances de paiements[51].

50. Ces statuts furent adoptés à la Conférence monétaire et financière des Nations unies à Bretton Woods (New Hampshire) le 22 juillet 1944 et amendés le 31 mai 1968 et le 30 avril 1976.

51. Article I des Statuts du Fonds monétaire international dans Fonds monétaire international, *Statuts du Fonds monétaire international*, Washington D.C., Fonds monétaire international, 1984.

3.2 Les critères d'admissibilité

Pour devenir membre du Fonds les critères suivants doivent être respectés. Le requérant a) doit être un pays[52]; b) avoir le contrôle de ses relations extérieures[53] et, c) finalement, accepter les conditions d'adhésion posées par le Fonds et avoir la capacité d'honorer les obligations contenues dans les Statuts du Fonds[54].

3.2.1 Un pays contrôlant ses relations extérieures

Le fait que le Canada soit membre du Fonds depuis sa création n'en rendrait pas le Québec automatiquement membre, en cas d'indépendance. Le Québec devrait donc déposer une demande formelle conforme aux exigences des Statuts[55]. L'exigence à l'effet que le requérant doive constituer un pays en contrôle de ses relations extérieures ne poserait pas de difficulté considérant notre hypothèse suivant laquelle le Québec aurait accédé à la souveraineté en toute conformité avec le droit international.

3.2.2 Les conditions du Fonds et la capacité de remplir les obligations découlant des Statuts du Fonds

Chaque membre a l'obligation, lors de son adhésion, d'indiquer qu'il accepte les conditions spécifiques qui lui sont exigées par le Fonds (notamment en matière de quote-part) ainsi que les Statuts du Fonds qui, incidemment, doivent se refléter dans son droit interne, et qu'il a pris toutes les procédures nécessaires afin de remplir les obligations découlant de ces Statuts[56]. Ces obligations se retrouvent dans l'ensemble des dispositions des Statuts qui élaborent les différents mécanismes de promotion des buts du Fonds applicables à tous les États membres. Les Statuts contiennent toutefois deux articles (articles IV et VIII) plus spécifiques quant aux obligations des États membres, ces articles n'étant toutefois pas le reflet exhaustif des engagements auxquels ces États membres sont tenus.

. Obligations concernant le régime de change (article IV)

Tout État membre doit, aux termes de l'article IV des Statuts, s'efforcer d'orienter sa politique économique et financière afin d'encourager une croissance économique ordonnée dans une stabilité raisonnable des prix; chercher à promouvoir la stabilité en favorisant des conditions de

52. *Id.*, section 2 de l'article II.

53. *Id.*, section 2 (g) de l'article XXXI; ce critère découle de cette section.

54. *Id.*, section 2 de l'article II et section 2(a) de l'article XXXI.

55. *Id,*, section 2 de l'article II.

56. *Id.*, section 2 de l'article XXXI et section 2 de l'article II.

base économiques et financières ordonnées et un système monétaire qui ne soit pas source de perturbations; éviter de manipuler les taux de change ou le système monétaire international afin d'empêcher l'ajustement effectif des balances des paiements ou de s'assurer des avantages compétitifs inéquitables vis-à-vis d'autres États membres; et finalement de poursuivre des politiques de change compatibles avec les engagements ci-haut décrits[57].

. Obligations générales des États membres (article VIII)

Tout État membre ne doit pas imposer de restrictions sur les paiements et transferts afférents à des transactions internationales courantes[58] et ne pas avoir recours à des pratiques monétaires discriminatoires[59].

De plus, les États membres du Fonds se doivent de respecter la libre convertibilité de leur monnaie, c'est-à-dire fournir leur monnaie en échange de toute offre au montant équivalent en monnaie étrangère[60]. Cependant, en cas de difficulté de respect de cette obligation, il existe une clause de sauvegarde qui permet à l'État membre de suspendre la libre convertibilité de sa monnaie afin de rétablir sa situation économique. Il faut cependant préciser qu'il ne doit s'agir que d'une mesure temporaire soumise à l'approbation du Fonds et que l'État doit tout faire afin de rétablir cette situation et retourner à la convertibilité de sa monnaie[61].

Tout État membre doit également communiquer au Fonds tous les renseignements exigés par ce dernier pour la conduite de ses opérations, y compris les données nationales sur à peu près tous les aspects économiques, financiers et monétaires du pays[62].

---

57. *Id.*, article IV.

58. *Id.*, section 2 de l'article VIII.

59. *Id.*, section 3 de l'article VIII.

60. *Id.*, section 4 de l'article VIII.

61. *Id.*, article XIV; NGUYEN Quoc Dinh, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, 3e édition, Paris, L.G.D.J., p. 916.

62. *Statuts du Fonds monétaire international, précité*, note 51, section 5 de l'article VIII.

. Quotes-parts et souscriptions

Le nouvel État devra souscrire à la quote-part qui lui sera assignée par le Fonds[63], révisable à tous les cinq ans[64], dans le capital général du Fonds apporté par les États membres[65]. La quote-part d'un État tient compte généralement du produit national brut du pays, de l'évaluation de ses réserves en dollars U.S. et en or, du volume de ses importations et de la variation de ses exportations[66]. Cette quote-part détermine en fait la base sur laquelle les droits et obligations de l'État membre envers le Fonds sont déterminés. La quote-part d'un État membre détermine, par exemple, le montant de sa souscription, ses droits de vote et le montant de l'assistance financière pouvant être obtenue du Fonds. A titre d'exemple, la quote-part du Canada lors de son adhésion au Fonds, en 1945, fut fixée à 300 millions de dollars U.S.[67]. Normalement, la quote-part accordée à l'État par le Fonds devra être payée, entre autres, partiellement en devise nationale du membre[68] et partiellement par d'autres mécanismes financiers.

3.3 Non-nécessité d'une monnaie domestique

On constate, dans la pratique, que l'existence d'une monnaie domestique n'est pas un élément essentiel à l'adhésion au Fonds. A cet égard, examinons l'hypothèse de l'utilisation par le nouvel État de la monnaie d'un autre État membre du Fonds, cette hypothèse étant celle envisagée par le Québec, à défaut de création de sa monnaie domestique.

Des précédents que nous avons relevés, les cas du Botswana, du Lésotho et du Swaziland, qui reconnaissent le rand Sud-Africain comme monnaie nationale, nous indiquent que le Fonds a déjà admis des États dans lesquels la monnaie d'un autre État membre était en circulation sans que le nouvel État requérant n'ait le contrôle sur cette autre monnaie[69].

---

63. *Id.*, section 1 de l'article III.

64. *Id.*, section 2 de l'article III.

65. «Chaque quote-part constituant la contribution propre de chaque membre au capital du Fonds, les ressources du Fonds équivalent au total des quotas de tous les membres.» dans Dominique CARREAU, *Le fonds monétaire international*, Paris, Colin, 1970, p. 41.

66. Joseph GOLD, *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund*, Washington D.C., International Monetary Fund, 1974, p. 171.

67. Voir Annexe A aux *Statuts du Fonds monétaire international, précité.*

68. J. GOLD, *op. cit.*, note 66, p. 179.

69. *Id.*, pp. 97 et ss.

Le Fonds a, en effet, considéré que la demande du Botswana ne créait pas de difficultés quant à sa capacité d'honorer les obligations découlant des Statuts du Fonds puisque l'Afrique du Sud rencontrait déjà les critères d'admissibilité du Fonds. Le Fonds a toutefois suggéré au Botswana d'obtenir une assurance de l'Afrique du Sud à l'effet que le Botswana pourrait, sans restriction ni limitation, utiliser le rand aux fins de remplir ses obligations à l'égard du Fonds et que le Fonds ne serait pas restreint dans son utilisation des rands reçus du Botswana. L'Afrique du Sud donna cette assurance malgré qu'elle ne fut pas nécessaire selon la section 6 de l'article IX des Statuts[70]. Ce précédent fut également appliqué pour les cas du Lésotho et du Swaziland qui, eux aussi, utilisent le rand sud africain sans contrôle sur cette monnaie.

Sans union monétaire entre le Canada et le Québec ou autre coopération de la part du Canada et si le Fonds demandait le type d'assurance requis dans les cas que nous venons de mentionner, il faut tout de même dire qu'il existe sûrement un certain nombre d'éléments que le Québec pourrait soulever aux fins de se différencier de ces trois cas, tels la force de son économie, le volume important de ses échanges commerciaux avec le Canada et les relations étroites avec le système financier du Canada, sans compter que la requête du Fonds, dans les trois cas soulevés, n'était qu'une suggestion qui, selon sir Joseph Gold, conseiller principal auprès du Fonds, n'était pas requise par les Statuts.

Par ailleurs, le cas d'une union monétaire aux termes de laquelle le Québec participerait à la Banque du Canada fait aussi l'objet de précédents comparables dans la politique d'adhésion du Fonds. En effet, les cas de la Syrie et du Liban, celui de la Fédération de Malaisie, celui de la Tanzanie ainsi que celui de la Zone Franc (Franc CFA) sont tous des précédents où une même monnaie est ou fut utilisée dans deux ou plusieurs États se partageant le contrôle d'une banque centrale émettrice ou d'un organisme similaire. Dans chacun de ces cas, les États impliqués requérants se sont vus accorder leur admission au Fonds[71].

L'exemple très récent de l'accession de la Russie et de ses anciennes Républiques au Fonds vient confirmer cette politique d'adhésion du Fonds. Il semble, en effet, que le Fonds aurait permis la création d'une *zone rouble* par un accord entre les Républiques nouvellement issues de l'ancienne U.R.S.S., à condition toutefois que les États concernés s'entendent sur, entre autres, une unification du taux de change et un contrôle de crédit visant la stabilisation de l'économie soviétique et des Républiques[72].

De plus, malgré l'exigence établie par la section 1 de l'article V des Statuts qui prévoit qu'un État membre ne traite avec le Fonds que par l'intermédiaire de sa banque centrale, l'inexistence d'une telle banque centrale, n'a pas empêché le Fonds d'estimer que l'actif que possèdent les

---

70. *Id.*, p. 99.

71. *Id.*, pp. 105 et ss.

72. Françoise LAZARE, «Le FMI fixe des conditions pour la mise en oeuvre du fonds de stabilisation du rouble», *Le Devoir*, lundi 27 avril 1992, p. 9 (tiré d'un article paru dans le journal *Le Monde*).

banques situées dans le nouveau territoire puisse être considéré comme réserves. Ainsi à titre d'exemple, dans les cas du Botswana, du Libéria et du Panama, le Fonds a considéré une institution privée comme banque centrale du pays détenant la réserve de l'État lors de la demande d'adhésion de ce pays au Fonds[73]. Aussi, dans l'éventualité où le Québec ne possèderait pas de banque centrale lors de sa demande d'adhésion, une banque privée pourrait se voir attribuer ce rôle.

3.4 La procédure

Finalement, pour ce qui est de la procédure proprement dite d'adhésion au Fonds, qu'il s'agisse d'un État utilisant la monnaie d'un autre État ou non, la pratique du Fonds est la même. Une demande d'adhésion doit être présentée accompagnée d'un «memorandum of law» établissant la pratique de l'État face à ses ententes internationales, à la suite de quoi des discussions et vérifications sont entreprises par le Fonds[74].

La résolution du Fonds acceptant l'adhésion du nouvel État énoncera de façon claire la quote-part de ce membre, le pourcentage de la souscription à être payé en or, en devises fortes ou par DTS, la date du paiement, la période durant laquelle l'État devra établir, conjointement avec le Fonds, la valeur initiale de son unité monétaire, la date où l'État pourra, pour la première fois, faire des transactions d'échanges avec le Fonds[75].

Pour sa part, l'État requérant devra assurer le Fonds, par le dépôt d'un instrument d'acceptation, qu'il souscrira à toutes ses obligations en vertu des Statuts et qu'il prendra toutes les mesures internes appropriées quant à l'exécution de ses obligations sur son territoire. Le Fonds n'acceptera aucun instrument d'acceptation qui contiendrait une réserve ou une clause interprétative quant à ses Statuts. Une telle disposition reviendrait à priver le Fonds de l'exclusivité et de son autorité en matière d'interprétation de ses Statuts[76].

Il faut mentionner que l'État voulant adhérer au Fonds peut demander une aide technique afin de s'assurer de son éligibilité et avoir une connaissance de toutes les technicalités relatives à sa demande d'adhésion[77].

---

73. J. GOLD, *op.cit.*, note 66, pp. 93,94 (cas du Libéria et du Panama) et p. 99 (Botswana).

74. *Id.*, pp. 24 et ss.; Hans AUFRICHT, *The International Monetary Fund, Legal Bases, Structure, Functions*, London, Stevens & Sons, 1964, p. 11.

75. J. GOLD, *op. cit.*, note 66, pp. 487 et ss.

76. *Id.*, pp. 33-34.

77. *Id.*, p. 27.

4. *Question n° 3 : Qu'il y ait ou non entente formelle entre un Québec souverain et le Canada permettant l'utilisation de la monnaie canadienne sur le territoire du Québec, quelle(s) entente(s) de nature technique serai(en)t requise(s), s'il y a lieu, afin d'assurer l'approvisionnement en numéraire des institutions financières du Québec?*

En cas d'accession du Québec à la souveraineté, les ententes techniques à intervenir entre un Québec souverain et le Canada, relativement à l'approvisionnement en dollars canadiens des institutions financières situées au Québec, de même que celles relatives au maintien, sous une forme ou sous une autre, des mécanismes de règlement et de compensation pourraient varier grandement dans la mesure où la souveraineté du Québec serait accompagnée ou non d'une union monétaire formelle avec le Canada.

De plus, tant au plan juridique que financier, on ne peut limiter l'analyse de l'utilisation de la monnaie canadienne par un Québec souverain à la seule question d'approvisionnement en numéraire des établissements financiers faisant affaires sur le territoire québécois. En effet, puisque la monnaie est intimement liée et intégrée au système financier et économique d'un État, son utilisation par un autre État à la fois comme unité de compte et unité de paiement ne peut donc se résumer qu'à la simple question de l'approvisionnement en numéraire par l'État émetteur à l'État «utilisateur».

En effet, l'utilisation du dollar canadien par un Québec souverain, impliquerait, dans le cadre d'une union monétaire formelle, tant pour le Québec que pour le Canada, l'adoption de nouvelles mesures législatives afin de maintenir et de préserver le mieux possible l'intégrité du système financier actuel. En cas d'absence d'union monétaire formelle avec le Canada, il serait alors nécessaire pour un Québec souverain d'adopter de nouvelles dispositions législatives créant, sur la base du système financier existant, un nouveau cadre juridique tout en maintenant l'utilisation du dollar canadien sur le territoire québécois.

Ainsi, on peut penser, en plus de l'approvisionnement en numéraire d'établissements financiers au Québec, aux questions suivantes:

- la réglementation des banques et autres établissements financiers de juridiction fédérale faisant affaires au Québec, tel les compagnies d'assurance et les compagnies de fiducies;
- le maintien d'un système d'assurance dépôt;
- la réglementation des mécanismes de règlement et de compensation incluant l'Association canadienne des paiements;
- les pouvoirs et fonctions de la Banque du Canada;
- la réglementation des caisses de retraite sous juridiction fédérale; et

- le maintien sous une forme ou une autre de certaines lois fédérales affectant de manière générale le système financier et les institutions financières (voir Annexe 1).

Dans cette perspective, nous aborderons successivement les questions relatives à l'approvisionnement en numéraire des établissements financiers situés sur le territoire québécois, puis les questions relatives au maintien du système financier actuellement en place au Québec et au Canada et enfin, celles relatives aux mécanismes de règlement et de compensation sur le territoire d'un Québec souverain.

4.1 L'approvisionnement en numéraire

En vertu de l'article 25 de la *Loi sur la Banque du Canada*[78], la Banque du Canada est la seule habilitée à émettre au Canada des billets destinés à circuler et ayant cours légal. De plus, en vertu du même article, il incombe à la Banque du Canada de prendre les mesures indiquées pour l'émission en quantité suffisante de billets devant circuler sur le territoire canadien. Toutefois, le rôle de la Banque du Canada à cet égard est, d'une certaine manière, complété par celui des banques et des autres établissements financiers acceptant des dépôts au Canada.

En effet, dans les échanges financiers et commerciaux quotidiens, les principaux lieux d'approvisionnement en billets de banque sont évidemment les succursales bancaires, celles des caisses populaires et autres établissements financiers qui recueillent les dépôts. De façon concrète, la circulation du numéraire et son approvisionnement pour les usagers au Canada s'effectuent de deux façons: soit par la livraison de ce numéraire par la Banque du Canada aux banques et aux autres établissements financiers ayant un compte à la Banque du Canada ou par le recyclage de ces mêmes billets de banque lors de leur dépôt et de leur retrait par les clients de ces établissements financiers. De plus, les billets de banque usés ou mutilés sont remis par ces mêmes établissements financiers à la Banque du Canada pour qu'ils soient retirés de la circulation.

Ainsi, à chaque jour, la Banque du Canada livre à des institutions financières au Canada et au Québec un certain volume de numéraire et celles-ci retournent à la Banque du Canada des billets de banque soit parce qu'ils sont mutilés ou usés, ou parce que celles-ci détiennent un surplus de liquidité qu'elles tiennent à déposer dans leur compte auprès de la Banque du Canada. L'approvisionnement en numéraire découle donc directement des ententes mises en place entre la Banque du Canada et les établissements financiers détenant un compte auprès de cette dernière.

Mentionnons toutefois que le numéraire n'est pas au Canada ni au Québec le seul mécanisme de paiement aux fins de l'acquisition de biens et services ou aux fins de paiement de dettes ou autres obligations monétaires. En effet, les billets de banque en circulation au Canada ne représentent qu'une partie de l'ensemble de la masse monétaire, qui est également composée,

78. L.R.C. (1985), c. B-2.

entre autres, de dépôts à vue ainsi que de dépôts à terme (voir Annexe 2, agrégats monétaires M1, M2 et M3). Ainsi, le numéraire ne représente qu'une partie toute relative de l'ensemble de la masse monétaire au Canada. Les dépôts à vue constituent en effet une forme de monnaie disponible aux fins de paiement par l'intermédiaire de chèques, cartes de crédit, cartes de paiement ou de transfert électronique de fonds qui constituent aujourd'hui une partie importante des mécanismes de paiement au Canada et au Québec (voir à cet effet l'Annexe 3).

En ce sens, l'approvisionnement en dollars canadiens des établissements financiers situés sur le territoire d'un Québec devenu souverain, dans le but de permettre l'achat de biens et services, n'est qu'une composante d'une question beaucoup plus complexe, soit celle des mécanismes de paiement (chèques, cartes de crédit, cartes de paiement, transferts électroniques de fonds), qui sont eux-mêmes directement liés au système financier actuellement en place au Canada et au Québec.

Dans l'hypothèse d'une union monétaire avec le Canada, l'approvisionnement en numéraire des établissements financiers situés sur le territoire du Québec nécessiterait de la part du Canada certains amendements à la *Loi sur la Banque du Canada* afin de permettre à cette dernière d'émettre tant sur les territoires canadien que québécois des billets ayant cours légal sur les deux territoires. De plus, le Canada devrait s'engager envers le Québec à ne pas introduire de mesures visant à empêcher la libre circulation du dollar canadien vers le territoire québécois, ni à interdire aux institutions financières sous sa juridiction de faire librement affaires au Québec.

De même, cette union monétaire nécessiterait au Québec l'adoption de dispositions législatives ayant pour but de reconnaître la Banque du Canada comme la seule institution ayant autorité pour émettre des billets en circulation ayant cours légal sur le territoire québécois. Quant aux mécanismes d'approvisionnement dans le cadre d'une union monétaire formelle, des ententes techniques permettraient de conserver le système actuel, c'est-à-dire que la Banque du Canada continuerait de desservir les établissements financiers (même québécois) maintenant un compte auprès de cette dernière.

Qu'en serait-il cependant, en l'absence d'une union monétaire entre le Canada et un Québec souverain? Ici, deux hypothèses peuvent être envisagées. D'abord, il est possible que le Canada accepte *de facto* l'utilisation par le Québec de sa devise et permette ainsi à la Banque du Canada de maintenir ses livraisons en numéraire aux établissements financiers situés sur le territoire québécois, aux succursales de banques canadiennes, par exemple.

Par ailleurs, le Canada pourrait-il interdire à la Banque du Canada d'approvisionner en numéraire les établissements financiers situés au Québec? La seule interdiction par les autorités canadiennes à la Banque du Canada de livrer physiquement et directement des billets de banque à des établissements financiers situés dans la province de Québec ne serait pas, à notre avis, suffisante pour empêcher la circulation de numéraire canadien sur le territoire québécois. En effet, il suffirait, par exemple, pour une banque canadienne de requérir à Toronto la livraison par la Banque du Canada d'un certain volume de billets de banque et que cette banque livre par

après directement à ses succursales situées sur le territoire québécois ces mêmes billets pour contourner l'interdiction dont serait frappée la Banque du Canada. Ainsi les succursales québécoises d'établissements financiers canadiens pourraient sans peine remettre à leurs déposants qui en feraient la demande des billets lors de retraits de dépôt.

Pour effectivement décourager un Québec souverain d'utiliser la monnaie canadienne à titre d'unité de compte et d'unité de paiement, on peut penser que le Canada serait tenté de mettre en place un cadre législatif et réglementaire visant à établir un contrôle des changes et de transferts de capitaux vers le Québec. Cependant, selon nous, la mise en place d'un tel cadre législatif et réglementaire serait encore une fois insuffisant pour limiter, de manière efficace, la circulation de dollars canadiens sur le territoire québécois. En effet, puisque la devise canadienne circule librement à l'échelle internationale, il sera alors possible d'obtenir l'approvisionnement en numéraire de dollars canadiens par l'intermédiaire d'autres territoires que le territoire canadien (les États-Unis, par exemple). Ainsi, il suffirait pour une institution financière canadienne ayant des succursales sur le territoire québécois de livrer physiquement à un de ses établissements situé sur le territoire des États-Unis, par exemple, un volume de numéraire qui serait par après livré par cette succursale située sur le territoire américain vers le territoire québécois[79].

Sur un plan économique, afin de limiter de manière efficace la circulation de dollars canadiens sur le territoire québécois et l'approvisionnement en numéraire des établissements financiers situés sur ce même territoire, il serait alors nécessaire pour le Canada de mettre en place un vigoureux contrôle des changes et des capitaux à l'échelle nationale[80]. On peut se demander s'il serait avantageux pour le Canada d'imposer un tel contrôle des changes et de transfert des capitaux uniquement dans le but d'empêcher l'approvisionnement et la circulation de dollars canadiens sur le territoire québécois[81].

De plus, un tel contrôle des changes et de transfert de capitaux ne pourrait être mis en place par le Canada sans l'autorisation préalable du Fonds monétaire international[82].

Enfin, il serait également possible pour le Canada d'interdire aux banques et autres établissements financiers sous sa juridiction de livrer à partir du territoire canadien des billets

---

79. David E.W. LAIDLER et William B.P. ROBSON, *Two Nations, One Money: Canada's Monetary System following a Quebec Secession*, dans John McCallum (Ed.), «The Canada Round: A Series on the Economics of the Breakup of Confederation N° 3», Toronto, C.D. Howe Institute, 1991, 27 et ss.

80. *Id.*

81. *Id.*

82. Voir supra, p. 16.

de banque vers le territoire québécois[83]. Toutefois, une telle interdiction rendrait la position de ces établissements financiers au Québec fort difficile puisque, sur un plan juridique, ces établissements financiers sont débiteurs de tous leurs déposants. Ainsi, dans la mesure où le Québec déclarerait le dollar canadien comme étant la seule unité de compte et de paiement sur son territoire, les dépôts auprès des banques et autres établissements financiers, constitueraient une dette de ces derniers envers leurs déposants, qui devraient être remboursés dans la même devise que le dépôt original. En conséquence, compte tenu de l'absence de numéraire, ces établissements financiers seraient dans une situation difficile envers leurs déposants. Dans cette hypothèse, on pourrait penser à l'adoption par le Québec de mesures législatives correspondantes obligeant les institutions financières sur son territoire à rembourser en dollar canadien tous dépôts fait en cette devise et obligeant ces dernières à conserver physiquement au Québec la masse de billets de banque qu'elles possèdent et de ne pas les retourner à la Banque du Canada. Toutefois, tant pour le Canada que pour le Québec, l'adoption de telles mesures aurait sûrement un impact négatif sur le système financier qui ne serait à l'avantage de personne, tout en causant à la population et aux établissements financiers canadiens et québécois un tort tout à fait injustifié.

En conclusion, en cas d'union monétaire avec le Canada, l'approvisionnement en numéraire des établissements financiers situés sur le territoire québécois ne devrait pas poser de problème particulier et les ententes entre le Québec et le Canada à cet égard, de même qu'entre la Banque du Canada et ces mêmes établissements financiers ne ferait en définitive que refléter la réalité de la pratique actuellement en place. En l'absence d'union monétaire, seule la mise en vigueur par le Canada d'un vigoureux contrôle des changes et de transfert des capitaux aurait pour effet d'empêcher un approvisionnement adéquat en numéraire des établissements financiers sur le territoire québécois. En ce dernier cas, les autorisations nécessaires du Fonds monétaire international devraient être obtenues et un tel scénario nécessiterait également l'acceptation pour le Canada des conséquences économiques et financières qu'il s'imposerait à lui-même par un tel geste.

4.2 Le système financier

Si l'on tient compte du rôle joué par la Banque du Canada et par les établissements financiers dans le cadre de la circulation de la monnaie, que ce soit sous forme de numéraire, de dépôts ou d'autres instruments de paiement, tel que les chèques, cartes de crédit, cartes de débit et transferts électroniques de fonds, toute entente entre le Canada et le Québec à l'égard de la circulation de la monnaie devra donc obligatoirement traiter des questions reliées aux pouvoirs et aux fonctions des institutions financières de juridiction fédérale faisant affaires sur le territoire québécois.

En effet, dans le cadre d'une union monétaire, en plus des questions relatives à la politique monétaire et à la politique du crédit qui ne sont pas visées par la présente étude, il serait néces-

83. D. LAIDLER, *loc. cit.*, note 79, 29-30.

saire pour les parties en cause, de s'entendre sur l'ensemble des questions liées à la réglementation des institutions financières faisant affaires sur les territoires du Canada et du Québec.

Ainsi, au sein d'une union monétaire, tout le cadre juridique applicable au système financier ainsi qu'aux banques et aux autres institutions financières sous juridiction fédérale devrait être revu entre le Canada et un Québec souverain afin de maintenir l'intégrité, sous une forme ou sous une autre, du système actuellement en vigueur. Ces ententes nécessiteraient de part et d'autre soit l'adoption de nouvelles lois (par exemple, l'adoption par le Québec d'une loi sur les banques, d'une loi sur les lettres de change), soit l'adoption d'amendements aux lois existantes (par exemple, l'adoption par le Canada d'amendements à la *Loi sur les banques*, à la *Loi sur la Banque du Canada*, à la *Loi sur la monnaie*, à la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*) afin de permettre la poursuite des activités de ces établissements financiers sur les deux territoires sans risque de législation contradictoire[84].

En l'absence d'union monétaire, un Québec souverain devrait rapidement mettre en place sa propre réglementation applicable aux établissements financiers faisant affaires sur son territoire, de même qu'adopter les textes législatifs nécessaires au maintien du système financier actuel.

Dans cette hypothèse, la coupure avec le système financier canadien entraînerait également la mise en place au Québec de nouvelles structures qui viendraient remplacer celles actuellement en vigueur au Canada, telles l'assurance-dépôt et l'Association canadienne des paiements. De plus, une autre institution publique au Québec devrait prendre la relève de la Banque du Canada, à titre de banquier de dernier recours, et tous les mécanismes de réserve imposés en vertu de la *Loi sur les banques* en regard des dépôts en dollars canadiens maintenus dans la province de Québec auprès de ces mêmes banques devraient être revus compte tenu de l'absence d'une entente sur le contrôle des institutions bancaires et autres établissements financiers canadiens faisant affaires au Québec.

4.3 Le système de règlement et de compensation

L'accession à la souveraineté par le Québec aurait aussi pour conséquence d'affecter le système canadien de règlement et de compensation actuellement régi par la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*[85].

---

84. A l'égard de la question de la reconnaissance mutuelle des établissements financiers et du cadre législatif qui leur serait applicable, voir l'étude de Desjardins, Ducharme, *La souveraineté du Québec et les institutions financières, le cadre juridique du fonctionnement des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux: la situation actuelle et les ajustements requis advenant l'accession du Québec à la souveraineté*, soumise à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté en mars 1992.

85. L.R.C., (1985), c. C-21.

L'Association canadienne des paiements a pour but d'établir et de mettre en oeuvre un système national de compensation et de règlements et de planifier le développement du système national de paiement[86]. Sont membres de l'Association en vertu de l'article 4 de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, la Banque du Canada, les banques (incluant les banques d'épargne du Québec) et toute autre personne qui a droit d'être membre en vertu de cette loi et qui établit sa qualité[87] au moment où elle présente sa demande d'adhésion à l'Association. Actuellement, l'Association est composée de 151 membres et les activités de règlements et de compensation de l'Association représentent un volume monétaire fort élevé (voir Annexe 3).

Tel que le mentionne l'article 5 de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, le but de l'Association est de permettre à tous les établissements financiers membres de l'Association de régler et de compenser entre eux les sommes qu'ils se doivent mutuellement, suite au paiement des chèques et autres instruments négociables qui sont tirés sur eux au Canada.

Toute union monétaire avec le Canada devrait comprendre des dispositions relatives au système de règlement et de compensation. Dans la mesure où les deux parties désirent le maintien du système actuellement mis en place par l'Association canadienne des paiements, il serait nécessaire de la part du Canada d'adopter des amendements à la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* et, pour le Québec, d'adopter une loi permettant aux établissements financiers situés dans la province de Québec d'être membres et d'être parties au système de paiement canadien qui ferait office, sur le territoire québécois, de système de règlement et de paiement.

En l'absence d'union monétaire, un Québec souverain devrait adopter et mettre en place un système québécois de règlement et de compensation qui viendrait remplacer le système actuel. A cet égard, on reconnaît que les coûts associés à un tel changement de système de règlement et de compensation pourraient être élevés[88].

De plus, il serait aussi nécessaire de prévoir des ententes entre le système québécois de règlement et de compensation et l'Association canadienne des paiements afin de permettre le règlement et la compensation d'effets négociables tirés au Québec et payables au Canada ainsi que pour ceux tirés au Canada et payables au Québec.

---

86. *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, L.R.C. (1985), c. C-21, article 5.

87. Une centrale, une société de fiducie, une société de prêt, ou tout autre personne, sauf une société coopérative de crédit locale qui est membre d'une centrale; une fédération dont l'une des centrales est membre; et Sa Majesté du chef d'une province, en autant que ces institutions, à l'exception de Sa Majesté, satisfassent aux exigences de l'article 30 et des règlements administratifs de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, L.R.C. (1985), c. C-21, article 4.

88. D. LAIDLER et W. ROBSON, *loc. cit.*, note 79, 29.

4.4 Conclusion

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les ententes entre un Québec souverain et le Canada en regard de l'approvisionnement en numéraire sur le territoire québécois ne poserait pas de difficultés particulières dans la mesure où le Canada accepterait l'utilisation par le Québec du dollar canadien à titre d'unité de compte et d'unité de paiement, que cette reconnaissance soit effectuée dans le cadre d'une union monétaire ou non.

Toutefois, dans l'éventualité où le Canada tenterait de limiter ou d'interdire l'utilisation par le Québec du dollar canadien à titre d'unité de compte et de paiement, on reconnaît que la mise en place par le Canada d'un vigoureux contrôle des changes et des capitaux à l'échelle nationale serait une mesure possible à cet égard quoique coûteuse pour le Canada[89].

De plus, si on tient compte que les dollars canadiens en circulation sous forme numéraire ne constituent qu'une portion des mécanismes de paiement et de règlement dans l'achat de biens et services au Canada et au Québec, la nature des ententes à être conclues entre le Canada et le Québec dans le cadre de l'utilisation du dollar canadien, en plus des questions relatives à la politique monétaire et au crédit, devrait également porter sur le contrôle et la juridiction exercés sur les établissements financiers canadiens faisant affaires au Québec, et inversement sur les établissements québécois faisant affaires au Canada. Enfin, en fonction de la position adoptée par le Canada, il faudrait voir à la mise en place d'un nouveau système de règlements et de compensation au Québec qui devrait s'harmoniser avec le système actuellement en place au Canada, ou le maintien du système actuellement en place au Canada qui continuerait son existence dans un Québec souverain.

89. D. LAIDLER dans le *Journal des débats*, Commission parlementaire spéciale, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, le jeudi 6 février 1992, N° 2[illegible], Assemblée nationale, première session, trente-quatrième législature, CEAS-794.

RÉSUMÉ

1. Advenant son accession à la souveraineté, le Québec pourrait-il, sans entente préalable avec le Canada, utiliser légalement le dollar canadien comme monnaie ayant un effet libératoire sur son territoire?

En droit international public, le principe de la succession d'États en matière monétaire est tributaire des principes généraux régissant la succession d'États. En vertu de ces principes, le Québec, du fait de l'indépendance souveraine et exclusive de l'État sur son territoire, serait immédiatement investi de toutes les compétences étatiques y compris la souveraineté monétaire. Il lui appartiendrait donc de choisir librement sa propre monnaie et le système monétaire dans lequel celle-ci s'inscrirait. Le Québec ne serait toutefois pas obligé par une quelconque règle de droit international de supprimer immédiatement l'ancienne monnaie (le dollar canadien) afin de la remplacer par la sienne. Il pourrait très bien laisser subsister le dollar canadien sur son territoire et celui-ci formerait, de par l'application des principes de droit international en matière de succession d'États, sa monnaie nationale.

En effet, à notre avis, rien dans le droit international ne restreint l'utilisation par l'État successeur de la monnaie de l'État prédécesseur, même si certains cas récents de succession d'États n'ont démontré qu'une circulation temporaire de l'ancienne monnaie sur le territoire devenu indépendant.

2. Quelles sont les conditions d'admissibilité au Fonds monétaire international d'un État utilisant la monnaie d'un autre État?

L'utilisation par un nouvel État de la monnaie d'un autre État ne change pas les conditions générales d'admissibilité au Fonds. Le fait que le Canada soit membre du Fonds depuis sa création, en 1945, n'en rendrait pas automatiquement le Québec membre, en cas d'indépendance. Le Québec devrait donc déposer une demande formelle conforme aux exigences des Statuts du Fonds monétaire international. Pour ce faire, le Québec devrait satisfaire à certaines conditions de base: a) être un pays; b) avoir le contrôle de ses relations extérieures; et c) accepter les conditions d'adhésion posées par le Fonds et avoir la capacité d'honorer les obligations contenues dans les Statuts du Fonds.

Considérant notre hypothèse de base suivant laquelle le Québec aurait accédé à la souveraineté en toute conformité avec le droit international, le Québec serait donc, aux fins des présentes, un État ayant la pleine capacité et le plein contrôle de ses relations extérieures. Quant aux conditions d'adhésion et aux obligations envers le Fonds, le Québec aurait à payer la quote-part qui lui serait assignée par le Fonds et à prendre toutes les procédures nécessaires afin de remplir les obligations découlant des Statuts, soit de façon générale s'efforcer d'orienter sa politique économique et financière afin d'encourager une croissance économique ordonnée, chercher à

promouvoir la stabilité économique en favorisant des conditions économiques et financières ordonnées et un système monétaire qui ne soit pas source de perturbations, éviter de manipuler les taux de change ou le système monétaire international afin d'empêcher l'ajustement effectif des balances des paiements ou de s'assurer des avantages compétitifs inéquitables vis-à-vis d'autres États membres et finalement de poursuivre des politiques de change compatibles. Le Québec devrait également s'engager à ne pas imposer de restrictions sur les paiements et transferts afférents à des transactions internationales courantes et ne pas avoir recours à des pratiques monétaires discriminatoires. Il se devrait aussi de respecter la libre convertibilité de sa monnaie.

L'existence d'une monnaie domestique n'est toutefois pas un élément essentiel à l'adhésion d'un nouvel État au Fonds. Le Fonds a, en effet, déjà considéré que l'absence de monnaie domestique ne posait pas d'obstacle à la capacité d'un État successeur d'honorer ses obligations découlant des Statuts du Fonds si l'État prédécesseur rencontre déjà les critères d'admissibilité du Fonds.

3. *Qu'il y ait ou non entente formelle entre un Québec souverain et le Canada permettant l'utilisation de la monnaie canadienne sur le territoire du Québec, quelle(s) entente(s) de nature technique serai(en)t requise(s), s'il y a lieu, afin d'assurer l'approvisionnement en numéraire des institutions financières du Québec?*

L'utilisation du dollar canadien par un Québec souverain impliquerait pour le Québec et pour le Canada, l'adoption de nouvelles mesures législatives afin de maintenir et de préserver l'intégrité du système financier actuel.

3.1 Union monétaire

Dans l'hypothèse d'une union monétaire avec le Canada, l'approvisionnement en numéraire des établissements financiers situés sur le territoire du Québec nécessiterait certains amendements de la part du Canada afin de permettre à celui-ci d'émettre des billets ayant cours légal sur les deux territoires. Le Canada devrait également s'engager envers le Québec à ne pas introduire de mesures visant à empêcher la libre circulation du dollar canadien vers le territoire québécois, ni à interdire aux institutions financières sous sa juridiction de faire librement affaires au Québec.

Pour le Québec, cette union monétaire nécessiterait l'adoption de dispositions législatives ayant pour but de reconnaître la Banque du Canada comme la seule institution ayant autorité pour émettre des billets en circulation ayant cours légal sur le territoire québécois.

L'approvisionnement en numéraire des établissements financiers situés sur le territoire québécois, en cas d'union monétaire avec le Canada, ne devrait pas poser de problème particulier et les

ententes entre le Québec et le Canada à cet égard, de même qu'entre la Banque du Canada et les établissements financiers sur le territoire québécois ne feraient en définitive que refléter la réalité de la pratique actuellement en place et des ententes techniques devraient permettre de conserver le système actuel avec la Banque du Canada qui continuerait de desservir tous les établissements financiers, tant canadiens que québécois, qui possèdent un compte auprès de cette dernière.

L'accession à la souveraineté par le Québec aurait aussi pour conséquence d'affecter le système canadien de règlement et de compensation. Toute union monétaire avec le Canada devrait comprendre des dispositions relatives au système de règlement et de compensation. Dans la mesure où les deux parties désireraient le maintien du système actuellement mis en place par l'Association canadienne des paiements, il serait nécessaire pour le Canada d'adopter des amendements à la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* reconnaissant aux établissements financiers situés dans la province de Québec le droit d'être membres et d'être parties au système de paiement canadien et, pour le Québec, il y aurait lieu d'adopter une loi permettant un système de règlement et de paiement sur le territoire québécois, par l'intermédiaire de cette association.

De plus, si on tient compte que les dollars canadiens en circulation sous forme numéraire ne constituent qu'une portion des mécanismes de paiement et de règlement dans l'achat de biens et services au Canada et au Québec, la nature des ententes à être conclues entre le Canada et le Québec dans le cadre de l'utilisation du dollar canadien, en plus des questions relatives à la politique monétaire et au crédit, devrait également porter sur le contrôle et la juridiction exercés sur les établissements financiers canadiens faisant affaires au Québec, et inversement sur les établissements québécois faisant affaires au Canada.

3.2 Sans union monétaire

En cas d'absence d'union monétaire formelle avec le Canada, le Québec devrait adopter de nouvelles dispositions législatives créant, sur la base du système financier existant, un nouveau cadre juridique, financier et monétaire tout en maintenant l'utilisation du dollar canadien sur le territoire québécois.

Sur un plan strictement juridique, limiter ou interdire de manière efficace la circulation de dollars canadiens sur le territoire québécois et l'approvisionnement en numéraire des établissements financiers situés sur ce même territoire, serait une mesure possible quoique coûteuse pour le Canada mais qui demanderait au Canada la mise en place d'un vigoureux contrôle des changes et des capitaux à l'échelle nationale et internationale. En ce cas, les autorisations nécessaires du Fonds monétaire international devraient être obtenues.

La seule interdiction par les autorités canadiennes à la Banque du Canada de livrer physiquement et directement des billets de banque à des établissements financiers situés dans la province de Québec ne serait pas, à notre avis, suffisante pour empêcher la circulation de numéraire canadien sur le territoire québécois car en vertu de la libre convertibilité du dollar canadien sur les

marchés financiers étrangers, il suffirait pour le Québec de s'approvisionner en dollars canadiens à l'étranger.

En l'absence d'union monétaire, un Québec souverain devrait également adopter et mettre en place un système québécois de règlement et de compensation qui viendrait remplacer le système actuel. Ce système devrait s'harmoniser avec le système actuellement en place au Canada bien qu'on reconnaisse que les coûts associés à un tel changement de système de règlement et de compensation pourraient être élevés.

Annexe 1

Loi sur la Banque du Canada, L.R.C.(1985), c. B-2

Loi sur la faillite, L.R.C. (1985), c. B-3

Loi sur les lettres de change, L.R.C. (1985), c. B-4

Loi sur les accords de Bretton Woods, L.R.C. (1985), c. B-7

Loi sur l'Association canadienne des paiements, L.R.C. (1985), c. C-21

Loi sur la concurrence, L.R.C. (1985), c. C-34

Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, L.R.C. (1985), c. C-36

Loi sur la monnaie, L.R.C. (1985), c. C-52

Loi sur l'intérêt, L.R.C. (1985), c. I-15

Loi sur Investissement Canada, L.R.C. (1985), c. I-21.8

Loi concernant la monnaie royale canadienne, L.R.C. (1985), c. R-9

Loi sur les liquidations, L.R.C. (1985), c. W-11

Loi sur le recyclage des produits de la criminalité, L.C. 1991, c. 26

Annexe 2

Selected monetary aggregates and their components
Agrégats monétaires et leurs composantes

Millions of dollars / En millions de dollars

		M1	M2	M2	Chartered Banks / Banques à charte						M1 / M3													
							Personal savings deposits / Dépôts d'épargne des particuliers																	
	Average of Wednesdays / Moyenne mercredis	M1	M1	Currency outside banks / Monnaie hors banques	Chartered bank net demand deposits / Dépôts à vue nets	Adjustments to M1 / Ajustements à M1	M1 total / Total de M1	Non-personal notice deposits / Dépôts à préavis autres que ceux des particuliers	Notice / À préavis	Term / À terme fixe	Total	Total	Adjustments to M2 / Ajustements à M2	M2 total / Total de M2	Chartered bank non-personal term deposits in foreign currency / Dépôts à terme autres que ceux des particuliers inscrits en devises	Adjustments to M3 / Ajustements à M3	M3 total / Total de M3					
		Unadjusted Données non désaisonnalisées	Seasonally adjusted Données désaisonnalisées	Unadjusted Seasonally adjusted Données non désaisonnalisées	Unadjusted Seasonally adjusted Données désaisonnalisées		Unadjusted Seasonally adjusted Données non désaisonnalisées				Unadjusted Données non désaisonnalisées	Seasonally adjusted Données désaisonnalisées		Unadjusted Données non désaisonnalisées	Seasonally adjusted Données désaisonnalisées		Unadjusted Données non désaisonnalisées	Seasonally adjusted Données désaisonnalisées					
		B2001	B1404	B478	B1601	B2050	B2033	B1627	B472/73	B452/53	B454	B451	B2049	B2051	B2031	B1630	B474/75/82	B2052	B2030	B1628
1989	F	17,011	17,408	22,229	22,964	1,299	37,942	39,031	17,250	93,717	65,398	159,115	24,648n	2,048	216,355	218,180	46,870	-2,179	261,046	263,253
	M	17,078	17,522	22,567	23,196	1,517	38,129	39,158	17,629	93,169	68,468	161,636	27,370n	1,993	219,387	221,030	48,696	-2,415	265,667	266,858
	A	17,141	17,580	22,238	22,897	1,418	37,961	39,026	17,474	94,008	70,167	164,175	27,913n	2,032	221,442	222,822	48,235	-2,527	267,350	268,344
	M	17,807	17,904	23,020	23,217	1,431	39,154	39,472	17,482	94,957	71,495	166,453	28,043n	2,050	225,244	225,738	48,304	-2,586	274,205	273,261
	J	17,807	17,794	23,011	22,944	1,521	39,316	39,222	18,596	96,007	72,632	168,639	28,197n	2,071	228,626	227,807	48,166	-2,599	276,373	275,261
	J	18,217	17,904	23,321	22,977	1,622	39,916	39,282	19,067	97,387	73,098	170,485	28,468n	2,035	231,504	230,205	47,505	-2,635	278,796	277,710
	A	18,221	17,965	23,483	23,151	1,633	40,072	39,694	19,077	99,042	73,422	172,463	28,616n	2,048	233,856	233,160	48,351	-2,694	279,613	278,690
	S	18,210	18,099	23,485	23,051	1,627	40,068	39,552	19,813	100,574	73,653	174,228	28,804n	2,051	236,160	235,675	47,870	-2,718	281,442	280,545
	O	18,207	18,208	24,001	23,694	1,665	40,543	40,259	20,143	101,578	73,685	175,263	28,941n	2,094	238,043	238,711	47,530	-2,718	285,573	283,508
	N	18,421	18,299	22,562	22,542	1,580	39,402	39,262	21,000	104,565	75,151	179,716	29,291n	2,085	242,090	241,585	48,163	-2,854	287,599	287,744
	D	19,108	18,403	24,233	23,132	2,126	41,215	39,505	21,579	105,818	75,935	181,754	29,468n		244,220	246,632	49,157	-2,911	293,379	290,744
1990	J	18,430	18,494	22,680	22,630	1,734	39,376	39,304	20,319	106,997	76,828	183,825	29,996n	2,126	245,645	245,926	49,789	-2,951	292,482	292,999
	F	18,198	18,651	22,357	23,197	1,760	38,795	40,023	19,695	107,548	78,610	186,158	31,606n	2,105	246,753	248,600	48,821	-3,003	292,571	294,964
	M	18,127	18,618	20,777	21,497	1,743	37,161	38,332	19,503	106,664	81,376	188,040	34,322n	2,069	246,773	248,558	49,282	-3,101	292,954	294,198
	A	18,186	18,682	21,291	22,025	1,827	37,652	38,818	19,928	108,332	81,773	190,105	34,745n	2,102	249,788	251,367	49,536	-3,331	295,993	297,135
	M	18,808	18,791	21,563	21,450	1,840	38,092	38,402	20,437	108,685	82,169	190,854	34,906n	2,135	251,518	250,887	50,792	-3,229	299,080	298,841
	J	19,132	18,820	20,400	20,262	1,771	37,762	37,321	18,444	107,843	83,226	191,069	35,035n	2,181	252,746	252,161	51,493	-3,213	301,025	300,105
	J	19,123	18,882	20,849	20,871	1,688	38,483	38,081	18,010	107,645	84,334	191,979	35,270n	2,193	252,981	252,269	52,252	-3,089	302,144	301,296
	A	19,017	18,886	21,151	20,849	1,747	38,401	38,785	21,712	107,932	87,017	194,380	35,663n	2,176	256,457	256,190	53,364	-3,240	305,581	305,959
	S	19,014	18,941	22,153	21,716	1,911	39,256	38,785	22,087	109,312	90,317	199,629	36,175n	2,028	262,427	261,970	51,297	-3,143	310,582	310,631
	O	19,102	19,017	21,679	21,772	2,097	38,684	38,681	22,087	109,312	91,406	200,916	36,180n	1,933	266,174	263,393	53,227	-3,436	315,965	313,444
	N	19,777	19,108	22,865	21,828	2,210	40,431	38,755	22,894	109,310										
	D																			
1991	J	19,147	19,218	21,845	21,772	2,079	38,913	38,918	22,593	109,576	92,592	202,168	37,051n	1,885	265,558	265,498	54,341	-3,715	316,184	316,539
	F	18,854	19,321	21,946	21,731	1,869	38,031	39,122	21,625	109,280	94,982	204,262	38,562n	1,742	265,660	267,534	55,512	-3,700	317,472	319,966
	M	18,975	19,502	21,446	22,132	2,204	38,217	39,360	21,501	108,396	98,283	206,678	41,437n	1,749	268,145	270,066	54,510	-3,972	318,726	320,039
	A	19,027	19,513	21,790	22,453	2,185	38,632	39,714	21,963	109,038	99,037	208,074	41,852n	1,656	270,325	271,750	53,036	-3,972	320,648	321,992
	M	19,460	19,635	22,150	22,488	2,339	39,472	39,770	22,945	109,297	99,172	208,469	42,118n	1,518	272,404	271,754	53,097	-3,301	322,201	322,310
	J	19,763	19,711	22,489	22,470	2,331	39,921	39,872	23,080	109,416	99,271	208,687	42,344n	1,201	272,888	272,430	53,260	-2,974	323,174	322,310
	J	20,179	19,774	23,151	22,815	2,280	41,050	40,343	23,465	110,164	99,790	209,954	42,667n	982	275,450	274,113	51,976	-3,065	324,361	323,465
	A	20,193	19,984	22,380	22,351	2,072	40,501	40,266	22,908	110,215	100,065	210,280	42,829n	491	274,181	274,505	51,055	-2,977	322,259	321,190
	S	20,285	20,160	22,732	22,601	2,063	40,953	40,710	23,480	110,158	100,540	210,698	43,002n	496	275,627	276,016	51,510	-2,971	324,166	323,659
	O	20,257	20,189	22,127	21,728	2,126	40,258	39,829n	23,760	109,649	101,380	211,030n	43,185n	475	275,502	275,525	55,115n	-3,464n	327,153n	327,933n
	N	20,401n	20,305n	22,867	22,876	2,215	41,053n	40,966n	23,769	109,001	104,271	213,272	43,454n	493	278,587n	278,155n	55,197	-3,843	329,941n	329,883n
	D	21,051n	20,283n	23,655	22,653	2,524	42,181n	40,519n	24,421	109,099	105,768	214,866	44,015n	38n	281,506n	278,913n	55,956n	-3,479	333,984n	331,115n
1992	J	19,909n	20,011n	23,158n	22,989n	2,270n	40,798n	40,746n	24,087	109,403	106,492n	215,895n	44,863n	-418	280,359n	280,184n	56,749n	-3,557n	333,552n	333,814n
	F	20,262	20,745	23,020	23,832	2,457	40,825	42,031	22,962	108,962	108,293	217,255	46,198	-521	280,521	282,370	57,510	-3,190	334,841	337,417

Annexe 2 (suite)

M2+ M2+																		
M2 M3		Trust and mortgage loan companies Sociétés de fiducie ou de prêt hypothécaire					Credit unions and caisses populaires Caisses populaires et crédit unions					Life insurance company individual annuities Compagnies d'assurance-vie (rentes individuelles)	Personal deposits at government savings institutions Dépôts des particuliers aux institutions financières gouvernementales	Money market mutual funds Fonds mutuels du marché monétaire	Adjustments to M2+ Ajustements à M2+	M2+ M2+		Average of Wednesdays Moyenne mensuelle des mercredis
Unadjusted Données non désaisonnalisées	Seasonally adjusted Données désaisonnalisées	Notice deposits Dépôts à préavis	Term deposits Dépôts à terme fixe	Total Total			Notice deposits Dépôts à préavis	Term deposits Dépôts à terme fixe	Total Total							Unadjusted Données non désaisonnalisées	Seasonally adjusted Données désaisonnalisées	
				Unadjusted Données non désaisonnalisées	Seasonally adjusted Données désaisonnalisées	Of which Tax-sheltered Dont : Les dépôts à régime fiscal avantageux			Unadjusted Données non désaisonnalisées	Seasonally adjusted Données désaisonnalisées	Of which Tax-sheltered Dont : Les dépôts à régime fiscal avantageux							
B2031	B1630	B2039	B2040	B2038	B1639	B2041	B2043	B2044	B2042	B1640	B2045	B2046	B2047	B2048	B2053	B2037	B1633	
216,355	218,180	24,326	74,620	98,946	99,330	23,735	22,342	30,714	53,056	53,403	8,279	28,882	5,554	1,760	2,844	401,710	404,114	1989 F
219,387	221,030	24,544	76,492	101,037	100,736	24,808	22,504	31,221	53,724	53,846	8,390	29,383	5,711	1,862	3,365	407,739	409,191	M
221,642	222,822	24,297	77,980	102,276	102,117	25,548	22,651	31,609	54,260	54,265	8,472	29,856	5,816	1,886	3,464	412,292	412,948	A
225,738	225,244	24,261	79,537	103,798	103,492	25,755	23,039	31,879	54,919	54,718	8,525	30,242	5,886	1,875	3,457	419,001	418,091	M
228,626	227,807	24,866	80,436	105,281	104,813	25,929	23,454	32,150	55,604	55,145	8,578	30,638	6,006	1,961	4,028	424,088	422,559	J
231,504	230,205	25,360	80,397	105,757	105,545	26,106	23,667	32,372	56,039	55,607	8,622	30,992	6,098	2,092	4,166	428,315	426,170	J
233,656	233,160	25,458	81,243	106,701	106,818	26,274	23,758	32,545	56,303	56,127	8,655	31,256	6,136	2,205	4,267	431,990	431,485	A
236,160	235,675	25,570	82,002	107,573	107,758	26,432	23,864	32,718	56,582	56,542	8,688	31,499	6,219	2,331	3,704	436,659	436,467	S
238,043	238,711	25,894	82,398	108,292	108,366	26,565	23,964	32,929	56,893	56,979	8,748	31,765	6,262	2,436	2,689	441,000	441,975	O
242,090	241,585	26,314	83,179	109,493	109,789	26,715	24,200	33,178	57,378	57,478	8,835	32,014	6,320	2,536	2,982	446,849	446,969	N
246,632	244,220	26,242	84,631	110,873	110,966	25,728	24,277	33,427	57,703	57,918	8,923	32,269	6,405	2,680	3,148	453,414	451,489	D
245,645	245,926	26,302	86,451	112,752	113,158	25,323	24,180	33,688	57,868	58,340	9,083	32,609	6,426	2,815	3,127	454,988	455,835	1990 J
246,753	248,600	26,836	87,127	113,963	114,397	27,100	24,416	33,961	58,377	58,735	9,315	33,002	6,449	2,953	3,609	457,889	460,299	F
246,773	248,558	27,108	87,337	114,446	114,054	28,968	24,838	34,235	59,074	59,193	9,547	33,536	6,518	3,151	3,148	460,349	461,824	M
249,788	251,367	27,386	88,173	115,559	115,371	29,895	25,274	34,523	59,797	59,784	9,720	33,977	6,594	3,360	3,200	465,874	466,816	A
251,518	250,887	27,436	89,197	116,633	116,192	30,211	25,576	34,825	60,401	60,174	9,833	34,285	6,596	3,518	3,920	469,030	467,988	M
252,746	252,161	27,158	89,927	117,085	116,551	30,599	25,753	35,127	60,880	60,401	9,947	34,672	6,602	3,695	3,215	472,465	471,166	J
252,981	252,269	26,953	90,641	117,594	117,428	30,812	25,859	35,323	61,182	60,728	10,002	34,995	6,647	3,930	2,917	474,393	472,782	J
255,254	255,111	26,819	91,129	117,948	118,108	30,683	25,903	35,413	61,316	61,145	9,998	35,372	6,707	4,145	3,588	477,154	477,037	A
256,457	256,190	26,775	91,624	118,399	118,600	30,589	26,022	35,503	61,525	61,481	9,995	36,120	6,778	4,389	3,140	480,528	480,627	S
258,919	259,018	26,660	92,183	118,843	118,971	30,686	26,176	35,665	61,842	61,946	10,008	36,778	6,760	4,680	2,579	485,241	485,760	O
262,427	261,970	26,910	92,419	119,330	119,731	30,871	26,389	35,906	62,289	62,390	10,038	37,136	6,788	5,041	2,794	490,216	490,531	N
266,174	263,393	27,115	92,975	120,090	120,148	31,113	26,536	36,135	62,671	62,906	10,068	37,887	6,868	5,313	2,506	496,497	494,189	D
265,558	265,498	26,870	93,156	120,026	120,442	31,450	26,725	36,256	62,981	63,492	10,229	38,677	6,890	5,660	2,060	497,730	498,156	1991 J
265,660	267,534	26,819	93,148	119,967	120,410	32,090	27,351	36,263	63,614	63,987	10,521	39,252	6,929	6,106	2,018	499,509	501,907	F
268,145	270,066	26,994	94,232	121,226	120,802	32,784	28,018	36,270	64,287	64,411	10,813	39,939	6,963	6,650	2,077	505,133	506,633	M
270,325	271,750	26,813	95,006	121,819	121,603	33,024	28,310	36,637	64,948	64,919	10,999	40,492	6,998	7,332	2,495	509,419	510,067	A
272,404	271,754	26,608	94,891	121,499	120,968	33,100	28,308	37,366	65,674	65,418	11,078	40,822	7,044	7,983	3,602	511,824	510,774	M
272,888	272,430	27,033	94,186	121,219	120,666	33,284	28,199	38,095	66,294	65,785	11,158	41,205	7,057	8,616	2,497	514,781	513,605	J
275,450	274,113	26,965	93,675	120,640	120,516	33,463	28,094n	38,594n	66,688n	66,205n	11,209n	41,610	7,061	9,312	915n	519,845n	517,622n	J
274,181	274,505	26,572	93,751	120,322	120,488	33,634	27,877n	38,863n	66,740n	66,564n	11,232n	41,976	7,106	9,935	860n	519,399n	519,784n	A
275,627	276,016	26,932	93,650	120,582	120,782	33,798	27,781n	39,132n	66,913n	66,868n	11,255n	42,405	7,163	10,313	1,523n	521,480n	522,291n	S
275,502	275,525	27,007n	93,823n	120,831n	120,993n	33,963n	27,983n	39,331n	67,314n	67,431n	11,285n	42,829	7,196	10,500	2,078n	522,093n	522,631n	O
278,587n	278,155n	26,631n	94,322n	120,953n	121,395n	34,115n	28,128n	39,460n	67,588n	67,694n	11,322n	43,274	7,283	10,801	1,358n	527,079n	527,549n	N
281,506n	278,913n	26,476	94,418	120,894	120,932	34,231	28,078	39,590	67,668	67,920	11,360	43,632	7,342	11,460	1,308	531,194	529,054	D
280,359n	280,184n																	1992 J
280,521	282,370																	F

Source : *Revue de la Banque du Canada*, mars 1992

Annexe 3

Flow of payment items through the national clearing and settlement system for the 1991 calendar year

TYPE	VOLUME	VALUE (CAN. $000)
Small cheques (under $50,000)	1,797,919,120	$ 1,015,029,379
Large cheques (over $50,000)	7,542,096	$16,939,314,691
Returns	1,322,397	$ 1,112,560
Unqualified	10,972,671	$ 38,284,476
Magnetic tape debits	97,254,328	$ 24,004,911
Magnetic tape credits	87,194,209	$ 102,620,180
Shared ATM networks	169,805,261	$ 11,056,815
Point of sale (POS)	2,147,179	$ 107,738
Tape clearings	5,751,833	$ 6,018,955
TOTAL	**2,179,909,094**	**$18,137,549,705**

SOURCE: Association canadienne des paiements

Gérard Coulombe[•]
(Desjardins Ducharme)

La souveraineté du Québec et les institutions financières

Le cadre juridique du fonctionnement des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux : la situation actuelle et les ajustements requis advenant l'accession du Québec à la souveraineté

Cette étude a été présentée le 24 mars 1992. La transcription intégrale du témoignage de Gérard Coulombe se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 34

•. Avec la précieuse collaboration de Mes Marc Beauchemin, Marisa Giannetti, Gilles Leclerc, Michel Legendre, André Vautour et le concours de Gaétanne Desharnais, Eliana Kanavaros et Anthony Russell.

Introduction générale et sommaire

La Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté nous a confié le mandat d'analyser le cadre juridique actuel du fonctionnement des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux et d'identifier les ajustements requis à ce cadre advenant la souveraineté du Québec.

On nous a demandé d'accomplir notre mandat en posant deux hypothèses fondamentales: la première hypothèse consiste dans le maintien de l'espace économique entre le Québec souverain et le Canada, ce qui comprend l'utilisation de la monnaie canadienne et la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Quant à la deuxième hypothèse, c'est l'accession d'un Québec souverain à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ainsi qu'à l'Accord de libre-échange présentement en vigueur entre le Canada et les États-Unis.

Il ne nous appartenait pas de préciser les modalités de mise en application des deux hypothèses fondamentales retenues. Nous avons cependant jugé nécessaire, sous différentes rubriques de notre rapport, de faire état de certains éléments dont il faudra tenir compte soit dans le contexte de l'utilisation de la monnaie canadienne par un Québec souverain, soit pour permettre l'accession du Québec souverain au GATT ou à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Nous avons de notre côté posé une autre hypothèse pratique fondamentale: advenant son accession à la souveraineté, il serait non seulement contraire aux intérêts du Québec de poser des gestes ou d'adopter des législations qui perturbent le fonctionnement des marchés financiers mais encore, il serait avantageux pour le Québec d'adopter une position qui permette aux institutions financières et aux autres intervenants sur les marchés des capitaux de poursuivre leurs activités de la façon la plus harmonieuse possible.

Nous avons divisé notre rapport en deux grands titres : tout d'abord la présentation du cadre juridique actuel des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés de capitaux et, en deuxième lieu, l'analyse des ajustements requis au cadre juridique actuel advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

Le titre 1 qui présente le cadre juridique actuel a donc pour objet de présenter de manière sommaire la réglementation actuelle des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux. Nous avons jugé bon, dans une première partie, de rappeler l'origine constitutionnelle du partage de juridiction des gouvernements fédéral et provincial sur les institutions financières. La suite du texte analyse la réglementation des différentes institutions financières de manière ordonnée et distincte; la partie 1.2 résume la réglementation applicable aux institutions de dépôt que sont les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt ou d'épargne et, finalement les caisses d'épargne et de crédit.

La partie 1.3 fait état de la réglementation des sociétés ou compagnies d'assurance, qu'elles oeuvrent dans le domaine de l'assurance de dommages ou de l'assurance de personnes. La partie 1.4 porte sur la réglementation des marchés de capitaux et traite plus particulièrement de la Commission des valeurs mobilières du Québec et de la Bourse de Montréal ainsi que des règles applicables aux courtiers et aux conseillers en valeurs mobilières.

À cause de leur rôle important sur les marchés des capitaux, nous avons consacré une partie 1.5 à la réglementation des caisses de retraite.

La partie 1.6 se compose de deux chapitres : le premier (1.6.1) fait état de l'internationalisation des marchés financiers tandis que le deuxième (1.6.2) traite séparément d'un nombre de législations fédérales diverses qui affectent les opérations des institutions financières comme par exemple la *Loi sur les lettres de change* et la *Loi sur l'intérêt*.

Toutes les analyses contenues dans le titre 1 ont été effectuées de manière à faire ressortir de façon particulière les éléments que nous appellerons «géographiques» de la réglementation; en effet, il n'est peut-être pas essentiel au lecteur du présent rapport de connaître avec précision les normes de capitalisation d'une institution financière donnée, mais il est certainement important de connaître les contraintes auxquelles doit faire face une institution financière étrangère pour exercer ses activités au Canada ou encore les exigences que doivent satisfaire les administrateurs d'une institution financière canadienne en matière de résidence dans un territoire donné. En ce sens, le titre 1 de notre rapport se veut le précurseur du titre 2 où nous serons en mesure de suggérer certaines modifications qui devraient être apportées au cadre législatif actuel pour tenir compte du fait que le Québec serait devenu un État souverain dont les résidents, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales, seraient des «étrangers» au sens des législations canadiennes applicables en matière d'institutions financières.

L'identification et l'analyse des ajustements requis au cadre juridique actuel des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux advenant l'accession du Québec à la souveraineté font l'objet du titre 2 du présent rapport. Ce titre comprend trois grandes parties.

La partie 2.1 analyse sommairement certains traités internationaux touchant aux institutions financières auxquels un Québec souverain pourrait vouloir adhérer. Cette partie s'ouvre sur quelques commentaires généraux en matière de succession d'État aux traités conclus antérieurement et comprend ensuite les rubriques suivantes: l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, l'Accord général sur les tarifs douaniers et de commerce (GATT), le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Notre propos n'était pas d'étudier en détails le contenu de ces différents accords ou les modalités de fonctionnement de ces différentes organisations internationales; il nous paraissait cependant nécessaire de rappeler l'importance pour un Québec souverain de s'insérer dans l'ordre juridique

international relatif aux institutions financières et de décrire brièvement les conditions pour accomplir cet objectif.

La partie 2.2 de notre rapport décrit le cadre général qui pourrait sous-tendre l'encadrement législatif envisagé pour les institutions financières advenant l'accession du Québec à la souveraineté. Cette partie constitue le coeur de notre étude puisqu'elle pose les jalons qui nous permettront de suggérer ensuite certaines modifications législatives appropriées au cadre juridique de fonctionnement des institutions financières et des autres intervenants sur les marchés de capitaux.

On pourrait probablement envisager, sur le plan théorique, qu'un Québec nouvellement souverain se dote d'un cadre juridique complètement autonome et distinct de celui qui prévaut actuellement en matière de réglementation des institutions financières et des autres intervenants sur les marchés des capitaux. Nous n'avons pas retenu cette approche pour deux raisons: en premier lieu, elle ne nous paraît pas s'inscrire dans le contexte de la globalisation et de la mondialisation des relations économiques et financières contemporaines et, en deuxième lieu, elle ne nous apparaît pas la meilleure façon de servir les intérêts du Québec compte tenu des soubresauts et des perturbations qu'elle ne manquerait pas de provoquer dans le fonctionnement des marchés financiers.

Nous ne cacherons pas nous être inspirés de l'expérience des Communautés européennes pour en arriver à recommander l'adoption d'un principe qui permet l'expression pleine et entière de la souveraineté d'un État sur ses institutions financières tout en assurant à ces mêmes institutions l'accès le plus libre et le plus facile possible aux marchés des autres juridictions; nous voulons parler du principe qui est généralement connu sous le nom de «reconnaissance mutuelle» ou encore de «reconnaissance des juridictions».

L'adoption de ce principe n'est pas sans précédent. En effet, les Communautés européennes ont adopté le principe de reconnaissance mutuelle pour l'ensemble de leurs institutions financières. La reconnaissance mutuelle leur est apparue comme la plus susceptible de réaliser leur objectif soit l'intégration financière totale au cours des prochaines années.

Dans l'Europe communautaire, la reconnaissance mutuelle par deux pays de leurs institutions financières respectives s'établit à deux niveaux.

Au premier niveau, lorsqu'une institution financière a reçu l'autorisation d'exercer ses affaires des autorités de son État d'origine, elle est reconnue pareillement par les autorités de l'État hôte. Elle peut donc établir librement des succursales ou bureaux sur le territoire de l'État hôte ou exercer ses activités sur le territoire de l'État hôte à partir de ses succursales ou bureaux situés dans l'État d'origine. Cette reconnaissance signifie que les autorités de réglementation de l'État hôte jugent que l'analyse de la structure et de la solvabilité de l'institution financière faite par les autorités de réglementation de l'État d'origine est suffisamment approfondie pour qu'elles n'aient pas à exercer elles-mêmes un contrôle sur cette institution financière, sous réserve de certaines exceptions dont nous parlerons plus loin.

À un deuxième niveau, la reconnaissance mutuelle a pour conséquence qu'un produit proposé par une institution financière étrangère et reconnu comme commercialisable par les autorités de son État d'origine, doit l'être aussi dans l'État hôte.

Ces règles sont toutefois tempérées par le droit de l'État hôte de continuer à exercer un certain contrôle par le biais de règles justifiées par l'intérêt général. Dans ce contexte, «intérêt général» comprend généralement les règles relatives au maintien de l'ordre public de l'État hôte, les règles nécessaires pour assurer le respect des lois et des réglementations qui ne sont pas incompatibles avec la notion de reconnaissance mutuelle, y compris celles qui se rapportent à la protection des consommateurs, à la prévention des pratiques dolosives et frauduleuses et les règles relatives aux moyens de remédier aux effets d'un manquement au contrat bancaire, d'assurance, de courtage mobilier, etc.

Le régime de reconnaissance mutuelle suppose donc une certaine coordination de la législation de chacun des États appliquant ce régime et ce, plus particulièrement en ce qui concerne la qualité des actionnaires, des administrateurs et des dirigeants de l'institution financière, et en ce qui concerne les règles dites «prudentielles» qui traitent de la capitalisation minimum de l'institution financière et des règles de contrôle de sa solvabilité; en l'absence d'une telle coordination, les États n'accepteront pas de renoncer à leur droit de contrôler l'établissement et les activités sur leur territoire des institutions financières étrangères.

Le système bancaire canadien est aujourd'hui intégré puisque sa réglementation ne dépend que de l'autorité fédérale. Le principe de la reconnaissance mutuelle est donc d'application facile dans le domaine bancaire et on peut résumer succinctement son fonctionnement de la manière suivante: le Québec reconnaîtrait la réglementation bancaire en vigueur au Canada et renoncerait à appliquer intégralement sa propre réglementation aux banques constituées en vertu des lois du Canada qui auraient une présence sur son territoire; inversement, le Canada reconnaîtrait la réglementation bancaire dont le Québec souverain se serait doté et renoncerait à l'application intégrale de sa propre réglementation aux institutions bancaires éventuellement constituées en vertu des lois du Québec qui auraient une présence sur le territoire canadien.

Toutefois, le principe de reconnaissance mutuelle n'empêcherait pas le Québec et le Canada de demander par exemple le dépôt d'avis advenant l'ouverture de succursales par une banque constituée en vertu des lois de l'autre État. Le Québec et le Canada pourraient également demander à ce qu'une copie des rapports requis par les autorités de réglementation de l'État d'origine soit également transmise aux autorités de réglementation de l'État hôte afin d'assurer le contrôle des règles dites «prudentielles».

La situation des compagnies d'assurance, des sociétés de fiducie, des sociétés d'épargne et de crédit, des sociétés de prêt et des courtiers en valeurs mobilières est bien différente de celle des banques. Il faut d'abord noter que le régime actuellement applicable à ces différents intervenants constitués en vertu des lois fédérales ou des lois d'une autre province par chaque province, n'est pas encore fondé sur la reconnaissance mutuelle. Il s'agit plutôt de ce qu'il est convenu d'appeler le «traitement national», c'est-à-dire que ces institutions peuvent exercer leurs activités

dans une province autre que leur province d'origine à la condition de se conformer essentiellement aux conditions qu'exige cette province pour ses propres institutions.

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, il nous est apparu qu'il pourrait être intéressant pour le gouvernement du Québec de proposer au reste du Canada l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle pour l'ensemble des institutions financières. Il est évident qu'il s'agirait là d'un geste avant-gardiste et ambitieux de la part du Québec puisqu'un tel régime n'existe même pas encore à l'intérieur de la fédération canadienne. Nous pensons cependant que cette proposition devrait être sérieusement envisagée par le gouvernement d'un Québec souverain puisqu'elle offrirait un double avantage.

En premier lieu, une telle proposition devrait recevoir un accueil favorable de l'ensemble des institutions financières de toutes les juridictions qui devraient l'interpréter comme la manifestation concrète du désir du Québec d'éviter l'augmentation ou l'exacerbation du fardeau découlant du régime actuel que plusieurs d'entre elles considèrent comme une jungle où elles doivent composer au mieux avec toutes sortes de contraintes et de réglementations provinciales plutôt que de pouvoir se mesurer à la concurrence internationale une fois rencontrées les exigences de leur juridiction d'origine.

En second lieu, l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle de la juridiction d'origine des institutions financières ne pourrait qu'avoir une influence stabilisatrice sur la capacité de ces institutions, y compris les institutions québécoises, de continuer de faire affaires de la façon la plus harmonieuse possible en dehors de leur juridiction d'origine malgré les réactions de nature protectionniste que pourrait provoquer l'accession du Québec à la souveraineté. À notre avis, le maintien de l'approche actuelle, laquelle représente fondamentalement le traitement national comme nous l'avons vu ci-dessus, n'offrirait clairement pas de garantie aussi valable en ce domaine.

Notons au passage que notre analyse des règles actuelles applicables au Canada et dans les provinces canadiennes aux institutions financières autres que les banques nous permet de conclure qu'elles ne sont pas suffisamment différentes, et encore moins incompatibles, pour empêcher l'adoption et l'application du principe de la reconnaissance mutuelle si la volonté politique est présente chez les parties en cause.

Toutefois, comme nous sommes conscients des difficultés que ne manquerait pas de soulever l'adoption de la proposition de reconnaissance mutuelle (ne serait-ce que la loi de l'inertie ou de résistance au changement se traduisant par la question: pourquoi modifier le régime actuel?), nous avons cru bon d'élaborer dans notre rapport sur le principe du traitement national dans le cas des institutions financières autres que les banques. Un tel régime, très proche du régime actuel, signifierait qu'une institution financière québécoise désireuse de faire affaires en dehors du Québec au Canada, devrait obtenir un permis de la province appropriée et se conformer à toutes fins pratiques à la législation applicable de cette province (et, bien sûr, à celle du gouvernement fédéral, le cas échéant). Inversement, l'institution financière canadienne, de

régime fédéral ou provincial, devrait obtenir un permis pour faire affaires au Québec et, à cette fin, se conformer à toutes fins pratiques à la législation québécoise pertinente.

Après avoir ainsi défini le cadre général sous-tendant l'encadrement législatif des institutions financières envisagé advenant l'accession du Québec à la souveraineté, nous avons traité, dans une troisième partie (2.3), de certaines modifications qu'il conviendrait d'apporter à la réglementation actuelle.

Nous avons là aussi traité séparément de la réglementation des institutions de dépôts, c'est-à-dire les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt et les sociétés d'épargne. Nous avons laissé de côté le cas des caisses d'épargne et de crédit puisqu'elles sont d'ores et déjà, en pratique, sous la juridiction exclusive du gouvernement du Québec. Nous avons abordé ensuite la réglementation des sociétés d'assurance, aussi bien dans le domaine de l'assurance de dommages que de l'assurance de personnes, la réglementation des marchés de capitaux ainsi que celle des caisses de retraite.

Enfin, nous avons consacré un dernier chapitre (2.3.6) à l'examen très sommaire de certaines législations canadiennes diverses pouvant affecter les institutions financières et qui devraient être soit modifiées, soit remplacées par l'adoption d'une nouvelle législation québécoise correspondante.

Notre étude nous permet de conclure qu'il serait possible de procéder aux ajustements requis à l'encadrement législatif du fonctionnement des institutions financières et des autres intervenants sur les marchés des capitaux de manière à assurer une continuation harmonieuse du fonctionnement des marchés financiers advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

Nous sommes cependant conscients de l'importance primordiale des réactions humaines et des sentiments de confiance et de sécurité pour assurer la bonne marche des marchés financiers. Notre rapport ne prétend absolument pas apporter de réponse concrète et définitive à la question suivante : les décideurs des institutions financières et des autres intervenants sur les marchés de capitaux seraient-ils suffisamment rassurés et confiants, advenant la mise en application des recommandations de notre rapport dans le contexte des rapports entre un Québec souverain et le reste du Canada, pour assurer la poursuite harmonieuse du fonctionnement des marchés financiers?

Sur le seul plan de l'analyse objective, nous pensons que notre rapport fournit des éléments suffisants pour apporter une réponse affirmative à la question posée.

1. Présentation du cadre juridique actuel des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux

Pour bien comprendre le cadre juridique actuel régissant les institutions financières, nous devons d'abord examiner l'origine constitutionnelle du partage de juridiction entre les gouvernements

fédéral et provincial. Nous traiterons ensuite de la réglementation des institutions de dépôts, des compagnies d'assurance, des marchés des capitaux et des caisses de retraite. Nous terminerons en traitant très sommairement de l'incidence de certaines normes internationales et des législations fédérales diverses pouvant affecter les activités des institutions financières. Tout au long de ce titre, nous ferons ressortir les principales dispositions des lois concernées qui feront l'objet d'une analyse dans le titre 2 de ce rapport traitant des ajustements requis au cadre juridique des institutions financières advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

1.1 L'origine constitutionnelle du partage de juridiction des gouvernements fédéral et provincial sur les institutions financières et les marchés des capitaux

La distribution des pouvoirs législatifs entre le législateur fédéral et le législateur de chaque province se retrouve aux articles 91 et 92 de la** *Loi constitutionnelle de 1867*.[1] L'article 91 de cette loi confère au législateur fédéral l'autorité de légiférer relativement à toute matière ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés par cette loi à la législature d'une province et relativement à trente catégories de sujets qui y sont spécifiquement énumérés dont le cours monétaire, le monnayage, les banques, la constitution en corporation des banques, l'émission de papier-monnaie, les caisses d'épargne («savings banks»), les lettres de change et billets à ordre, l'intérêt de l'argent, la faillite et l'insolvabilité. Notons cependant que les tribunaux ont reconnu aux législatures provinciales l'autorité pour légiférer relativement à certains domaines semblant relever à prime abord de la juridiction fédérale, telle l'autorité de créer des caisses populaires ou de légiférer sur les conséquences civiles de l'insolvabilité.[2]

L'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère à la législature de chaque province l'autorité de légiférer relativement aux matières qui entrent dans une des seize catégories de sujets qui y sont énumérés, dont la constitution en corporation de compagnies pour des objets provinciaux, la propriété et les droits civils dans la province et, généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

Dans l'analyse du partage des compétences, les tribunaux ont reconnu la distinction entre une législation qui porte sur une matière et celle qui ne fait que l'affecter. Ce faisant, ils ont permis un chevauchement de la législation provinciale et de la législation fédérale dans la mesure de leur complémentarité et de leur compatibilité.

Dans les chapitres qui suivront, nous traiterons d'abord des domaines de compétence nommément attribués au législateur fédéral et aux législateurs provinciaux et, ensuite, des domaines où s'exercent à la fois la juridiction du législateur fédéral et celle des législateurs provinciaux.

**. Voir *notes* en fin de document p. 533 et suivantes.

1.1.1 Les domaines de compétence nommément attribués

1.1.1.1 Juridiction du législateur fédéral

Parmi les législations adoptées dans des domaines de compétence nommément attribués au législateur fédéral, nous en avons relevé un certain nombre affectant plus spécifiquement les institutions financières. Il s'agit des législations en matière de système bancaire et monétaire, de lettres de change, de faillite et d'insolvabilité ainsi qu'en matière d'assurance-maritime.

a) Système bancaire et monétaire

Le législateur fédéral possède la compétence de légiférer sur le cours monétaire et le monnayage, l'incorporation des banques, le commerce bancaire et le cours légal.[3] Cette compétence s'est manifestée notamment par l'adoption des lois suivantes:

- *Loi sur les banques*[4]
- *Loi sur la Banque du Canada*[5]
- *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*[6]
- *Loi sur l'Association canadienne des paiements*[7]
- *Loi sur la monnaie*[8]
- *Loi sur le Bureau du Surintendant des institutions financières*[9]
- *Loi sur la monnaie royale canadienne*[10]

Depuis 1867, la compétence du législateur fédéral relative aux banques et à la monnaie a été interprétée par les tribunaux à plusieurs occasions. En s'appuyant sur cette compétence nommée, les tribunaux ont d'ailleurs annulé en 1939 et 1947 certaines lois de l'Alberta qui instauraient un système de crédit social.[11]

D'autre part, le concept d'activité bancaire n'a jamais été restreint aux seules activités de dépôts et prêts. Le commerce bancaire s'est étendu aux activités connexes à l'activité bancaire telles que la garde de valeurs, les systèmes de paie, les chèques de voyage, les instruments de trésorerie, le marché monétaire et le marché des capitaux.[12] La juridiction du législateur fédéral en matière bancaire n'a cependant pas empêché l'existence d'une juridiction provinciale applicable à des institutions financières exerçant des activités quasi-bancaires (sociétés de fiducie, sociétés de prêt et caisses d'épargne et de crédit).[13]

b) Lettres de change

La compétence nommée du législateur fédéral en matière de lettres de change s'est traduite par l'adoption de la *Loi sur les lettres de change*.[14] Cette loi s'applique à tout écrit signé par une personne ordonnant à une autre personne de payer une somme d'argent précise, sur demande ou à échéance. Cette loi contient des dispositions particulières relatives aux chèques et elle réglemente également les promesses écrites de paiement de sommes d'argent et les lettres et billets de consommation.

c) Faillite et insolvabilité

Sous réserve de certaines dérogations en matière d'insolvabilité, le législateur fédéral possède une compétence exclusive pour réglementer les conditions d'existence de l'état d'insolvabilité ou de faillite ainsi que les différents recours des créanciers advenant un tel état.[15] La compétence du législateur fédéral en ce domaine s'est manifestée par l'adoption de la *Loi sur la faillite*[16] et de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*.[17]

Cette compétence s'est également manifestée en matière de liquidation de sociétés s'avérant notamment insolvables lorsque le législateur fédéral a adopté la *Loi sur les liquidations*.[18]

d) Assurance maritime

Contrairement aux autres catégories d'assurance, l'assurance maritime relève exclusivement de l'autorité du législateur fédéral.[19]

1.1.1.2 Juridiction de la législature d'une province

Les domaines de compétence nommément attribués à la législature d'une province s'étendent à toute matière qui relève de la propriété et des droits civils dans la province ou qui s'avère être d'une nature purement locale ou privée dans la province.[20] Cette juridiction s'étend aussi à la constitution en corporation des compagnies ayant des objets provinciaux.[21] Ainsi l'assurance en général relève du domaine provincial à l'exception de l'assurance maritime comme nous l'avons vu précédemment.

Dans le domaine des institutions financières , cette compétence du Québec s'est manifestée dans certaines dispositions des lois suivantes:

- *Code civil du Bas-Canada*
- *Code civil du Québec*
- *Loi sur les compagnies*[22]
- *Loi sur les coffrets de sûreté*[23]
- *Loi sur les connaissements, les reçus et les cessions de biens en stock*[24]
- *Loi sur les intermédiaires de marché*[25]
- *Loi sur les pouvoirs spéciaux des corporations*[26]
- *Loi sur le recouvrement de certaines créances*[27]
- *Loi sur les valeurs mobilières*[28]

1.1.2 Les domaines où s'exerce la compétence des deux juridictions

Le législateur fédéral et le législateur québécois ont chacun exercé leur compétence dans plusieurs domaines, notamment pour la constitution et l'organisation d'institutions financières et d'organismes de réglementation, l'investissement étranger, les valeurs mobilières, l'insolvabilité et les caisses de retraite.

1.1.2.1 Sociétés de fiducie et sociétés de prêt

Chaque juridiction a adopté sa propre législation réglementant la constitution et les activités des sociétés de fiducie et des sociétés de prêt. Ainsi le Québec a légiféré pour adopter la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*[29] et la *Loi sur les sociétés de prêts et de placements*,[30] et le législateur fédéral a adopté la *Loi sur les sociétés de prêt*,[31] la *Loi sur les sociétés de fiducie*[32] et la nouvelle *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*.[33]

1.1.2.2 Caisses d'épargne et de crédit

Bien que la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit expressément que les caisses d'épargne («savings banks») relèvent de la juridiction du législateur fédéral, les tribunaux ont également reconnu aux législateurs provinciaux l'autorité pour légiférer en ce domaine car l'épargne et le crédit sont des matières qui peuvent tomber sous l'une ou l'autre des juridictions.[34] Ainsi le Québec a légiféré pour adopter la *Loi sur les caisses d'entraide économique*,[35] la *Loi sur les caisses d'épargne et de crédit*,[36] la *Loi sur les corporations de fonds de sécurité*,[37] la *Loi sur les sociétés d'entraide économique*,[38] la *Loi concernant le Mouvement des caisses Desjardins*,[39] la *Loi sur l'assurance-dépôts*[40] et la *Loi concernant certaines caisses d'entraide économique*.[41] Quant au législateur fédéral, il a adopté l'ancienne et la nouvelle *Loi sur les associations coopératives de crédit*[42] et la *Loi constituant en corporation «Canadian Co-operative Credit Society Limited»*[43]

1.1.2.3 Compagnies ou sociétés d'assurance

Une juridiction concurrente existe également pour la constitution des compagnies ou sociétés d'assurance et la réglementation de leurs activités. Ainsi, le législateur fédéral a adopté la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques*,[44] la *Loi sur les compagnies d'assurances étrangères*[45] et la nouvelle *Loi sur les sociétés d'assurance*.[46] De son côté, le législateur québécois a adopté la *Loi sur les assurances*[47] et sa *Loi sur les intermédiaires de marché*.[48]

1.1.2.4 Organismes de réglementation

Chaque palier de juridiction a créé un organisme de réglementation et de contrôle des activités des institutions financières. Ainsi les institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale sont surveillées et contrôlées par le Surintendant des institutions financières[49] alors que les institutions financières constituées ou faisant affaires au Québec sont surveillées et contrôlées par l'Inspecteur général des institutions financières.[50]

1.1.2.5 Investissement étranger et propriété étrangère

L'entrée au Canada de capitaux étrangers relève de l'autorité du législateur fédéral. Celui-ci a adopté entre autres la *Loi sur Investissement Canada*.[51] Le contrôle de l'investissement et de la propriété étrangère sur le territoire d'une province peut cependant se rattacher à la propriété

et aux droits civils, permettant ainsi à la législature d'une province de légiférer par l'utilisation de concepts de «résidence», de «domicile» ou de «nationalité». Ainsi, à titre d'exemple, la *Loi sur les assurances* du Québec restreint la détention d'actions d'une compagnie d'assurance du Québec par des non-résidents.[52]

1.1.2.6 Valeurs mobilières

De manière générale, le domaine des valeurs mobilières est régi au Québec par la *Loi sur les valeurs mobilières*. Cependant certains aspects du commerce des valeurs mobilières peuvent relever du Code criminel,[53] un domaine de juridiction exclusive du législateur fédéral. D'autres aspects de réglementation relèvent autant de la législation provinciale en matière de valeurs mobilières que de la législation fédérale en vertu de laquelle une société fédérale est constituée; la *Loi sur les sociétés par actions*[54] et la *Loi sur les banques* sont de bons exemples de législations fédérales contenant des dispositions traitant de la réglementation des valeurs mobilières.

1.1.2.7 Insolvabilité

Comme nous l'avons vu précédemment, l'insolvabilité relève expressément de la compétence du législateur fédéral. Cependant l'insolvabilité peut également relever de la compétence provinciale lorsqu'on applique la notion d'insolvabilité à la propriété et aux droits civils qui sont des domaines de juridiction provinciale.[55]

1.1.2.8 Les caisses de retraite

Les caisses de retraite tombent sous la juridiction du législateur fédéral lorsque l'employeur qui participe au régime exerce une activité relevant d'une compétence fédérale.[56] Toute autre caisse de retraite est assujettie à la législature provinciale en fonction de la présence dans la province d'employés participant au régime.[57]

1.1.3 Les conséquences pratiques du chevauchement des juridictions pour la présente étude

La présentation sommaire de l'origine constitutionnelle du chevauchement des juridictions fédérale et provinciale sur les institutions financières fait bien ressortir le fait que notre analyse du cadre juridique du fonctionnement de ces institutions ne peut s'articuler utilement autour de l'identité de l'autorité législative qui les régit.

Pour faciliter notre analyse du cadre juridique actuel des institutions financières et l'examen des ajustements requis advenant la souveraineté du Québec, nous avons choisi de regrouper les institutions financières et les intervenants sur les marchés des capitaux selon la nature de leurs activités.

La partie 1.2 traitera de la réglementation des institutions de dépôt (banques, sociétés de fiducie, sociétés de prêt ou d'épargne, caisses d'épargne et de crédit) et la partie 1.3, de la réglementation des sociétés d'assurances. Les parties 1.4 et 1.5 aborderont respectivement la réglementation des marchés des capitaux et celle des caisses de retraite tandis que la partie 6 examinera brièvement certains autres éléments du cadre juridique des institutions financières découlant de l'internationalisation des marchés financiers et de diverses législations fédérales affectant les activités des intervenants sur les marchés des capitaux.

1.2 La réglementation des institutions de dépôts

Les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt ou d'épargne et les caisses d'épargne et de crédit ont, entre autres, le pouvoir de recevoir des dépôts du public. Cette particularité oblige d'ailleurs ces institutions à adhérer à un régime d'assurance-dépôts pour que la protection du public soit garantie. Afin de faciliter la compréhension de la législation existante régissant ces institutions de dépôts et leur régime d'assurance-dépôts commun, nous les avons donc regroupé ensemble sous une même rubrique bien que nous traiterons séparément du cadre juridique applicable à chacune d'elles.

1.2.1 Les banques

Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce rapport traitant de l'origine constitutionnelle du partage des juridictions, le législateur fédéral possède une compétence exclusive pour légiférer sur la constitution et la réglementation des banques.[58] Comme pour les autres institutions financières fédérales, le contrôle des banques est exercé par le Surintendant des institutions financières du Canada et, ultimement, par le ministre des Finances du Canada.

Les banques sont actuellement régies par la *Loi sur les banques*. Une nouvelle *Loi sur les banques*[59] qui propose une nouvelle législation modernisant la réglementation applicable aux banques a été sanctionné le 13 décembre 1991 et son entrée en vigueur est présentement prévue pour juin 1992. Cette nouvelle loi régira toutes les banques régies par la Loi actuelle ainsi que celles qui seront constituées à l'avenir. Pour fins de commodité et, si l'on peut dire, pour assurer l'actualité du présent rapport, notre analyse portera uniquement sur les dispositions de la nouvelle loi sanctionnée le 13 décembre 1991 (la «Législation bancaire» ou «LB»).

On distingue présentement deux grandes catégories de banques dont l'énumération se retrouve aux Annexe I et II de la Législation bancaire. Les banques de l'Annexe I regroupent les grandes banques canadiennes et les banques de l'Annexe II regroupent essentiellement les banques canadiennes filiales d'institutions financières étrangères ou américaines (13 et 14 LB). Soulignons que les dispositions de la Législation bancaire s'appliquant à toutes les catégories de banques sont traitées dans la section relative aux banques de l'Annexe I. La liste des banques constituées en vertu de la Législation bancaire de l'Annexe I et de l'Annexe II se trouve jointe au présent rapport à titre d'annexe A.

1.2.1.1 Banques de l'Annexe I

Les banques de l'Annexe I sont peu nombreuses mais leur taille est en général beaucoup plus importante que celle des banques de l'Annexe II ou celles des autres institutions financières canadiennes. Il s'agit des banques que l'on appelle communément les «banques à charte canadienne».

a) Constitution et organisation

La constitution d'une banque peut être demandée par toute personne, y compris une entité étrangère. Cependant un gouvernement, un de ses organismes ou une entité qu'il contrôle ne peut demander une telle constitution(23 LB). Une personne morale déjà constituée en vertu d'une autre législation (canadienne ou étrangère) qui veut exercer des activités réservées uniquement aux banques peut aussi demander sa prorogation pour être régie par la Législation bancaire 33 LB). Le gouvernement fédéral peut faciliter une telle prorogation en autorisant une banque ainsi prorogée sous le régime de la Législation bancaire à tenir à l'étranger les livres et registres qui devraient normalement être tenus au Canada et à traiter à l'étranger les renseignements se rapportant à leur tenue et à leur conservation (39(f) LB).

Une banque ne peut exercer ses opérations bancaires que si son capital versé est d'au moins 10 000 000 $ (52(1)g) LB). Les montants reçus par une banque avant le début de ses opérations, à titre de souscription à des actions du capital de la banque, sont déposés au Canada dans une autre institution financière canadienne acceptant des dépôts ou placés dans des titres du gouvernement du Canada ou du gouvernement d'une province (51 LB). Une banque peut avoir plusieurs catégories d'actions dont nécessairement une catégorie d'actions ordinaires (60 LB) et elle peut émettre des débentures non garanties par voie de souscription publique en vertu d'un acte de fiducie (295 LB). Au moins un des fiduciaires nommés dans un tel acte de fiducie doit être constitué sous le régime d'une loi canadienne (300 LB). Pour assurer son fonctionnement, une banque est tenue de maintenir un capital suffisant ainsi que des formes de liquidités suffisantes et appropriées conformes aux règlements adoptés à ce sujet (485 LB).

b) Administration

La Législation bancaire prévoit de nombreuses dispositions régissant l'administration d'une banque. Ainsi, une banque doit maintenir en permanence un siège social situé au Canada (237(1) LB). Les livres de la banque, incluant notamment le registre central des valeurs mobilières, sont habituellement conservés à ce siège social à moins que le conseil d'administration ne convienne d'un autre lieu de conservation situé au Canada (239(1) LB). La banque conserve et traite au Canada tous les renseignements ou données se rapportant à la tenue et à la conservation de ses livres à moins qu'elle n'en soit spécifiquement exemptée par le Surintendant des institutions financières (245(1) LB).

Le conseil d'administration d'une banque est composé d'au moins sept administrateurs dont au moins les trois quart doivent, au moment de leur élection, être résidents canadiens (159 LB).

Au moins un tiers des administrateurs d'une banque doivent aussi être indépendants de la banque (163(1) LB) et au plus 15% des administrateurs peuvent être des employés de la banque ou de l'une de ses filiales (164 LB). Les personnes qui sont des employés ou des membres d'un gouvernement ne peuvent être administrateurs d'une banque (160 LB). Enfin, pour délibérer en conseil, la majorité des administrateurs présents doivent être résidents canadiens (183(1) LB). Au niveau des dirigeants, on peut noter que le chef de la direction d'une banque doit résider habituellement au Canada (196(1) LB).

Les assemblées des actionnaires d'une banque se tiennent au Canada (136(1) LB). Lors des assemblées annuelles, les actionnaires de la banque nomment, à titre de vérificateur, au moins un cabinet de comptables (314(1) LB) dont au moins deux de ses membres résident habituellement au Canada, sont indépendants de la banque et sont membres d'un institut ou d'une association de comptables constituée en vertu des lois d'une province canadienne (315(1) LB).

c) Activités et pouvoirs

Une banque possède la capacité d'une personne physique et peut exercer son activité sur l'ensemble du territoire canadien et à l'extérieur du Canada dans les limites prévues par les règles de droit des pays étrangers où elle exerce ses activités (15 LB). Elle peut en plus exercer à l'étranger des activités reliées à l'informatique (410(b) LB). Cependant une banque ne peut exercer certaines activités que par l'entremise d'une filiale (568 LB). Ces activités comprennent notamment l'activité de fiduciaire (412 LB), le commerce des valeurs mobilières (415 LB) et celui de l'assurance (416 LB).

d) Propriété

La principale différence entre les banques de l'Annexe I et les banques de l'Annexe II en matière de propriété résulte de l'interdiction totale pour une seule personne de détenir plus de 10 % de l'ensemble des actions d'une catégorie d'actions du capital d'une banque de l'Annexe I (372 LB). Aucun gouvernement ni mandataire ou organisme de ce dernier ne peut détenir des actions dans le capital d'une banque (398 LB). Notons cependant que la définition de mandataire d'un gouvernement ne comprend pas une entité exerçant des fonctions touchant à l'administration, la gestion ou au placement d'un fonds établi pour la pension comme, par exemple, la Caisse de dépôt et placement du Québec (370 LB).

Dans le cas d'une banque de l'Annexe I, un non-résident ne peut détenir plus de 10 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions en circulation de la banque et l'ensemble des actionnaires non-résidents ne peuvent détenir plus de 25 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions en circulation de la banque (399 LB). La violation de ces règles entraîne la suspension du droit de vote des actionnaires non-résidents (400(1) LB) et rend ceux-ci inéligibles pour devenir administrateurs de la banque (160(e) LB). Cette restriction ne s'applique cependant pas à un résident américain puisque celui-ci est assimilé à un résident canadien pour les fins de cette disposition(397(2) LB).

e) Autres particularités

En matière de placements, une banque est tenue de se conformer aux principes et aux normes qu'une personne prudente appliquerait dans la gestion d'un portefeuille de placements et de prêts afin d'éviter des risques de pertes indues et d'assurer un juste rendement (465 LB). Les opérations entre une banque et les personnes ayant des liens étroits avec elle sont d'ailleurs fortement restreintes (486 et suiv. LB).

En plus des autres moyens dont il dispose pour assurer le respect de la Législation bancaire (notamment par des examens, enquêtes et décisions), le Surintendant des institutions financières a le pouvoir de prendre contrôle d'une banque qui ne se conforme pas aux dispositions de la Législation bancaire et de s'adresser au tribunal pour demander sa liquidation ou dissolution (538 et suiv. LB).

1.2.1.2 Banques de l'Annexe II

Considérant le fait que la plupart des dispositions de la Législation bancaire s'appliquent aussi bien aux banques de l'Annexe I qu'aux banques de l'Annexe II, nous référons le lecteur au texte de la section précédente sous réserve de certaines différences en matière de propriété, de pouvoir et d'administration qui seront soulevées dans la présente section. La quasi-totalité des banques figurant à l'Annexe II étant des filiales de banques étrangères, nous séparerons, pour les fins de notre exposé, ces banques en deux catégories, soit les filiales de banques étrangères autres qu'américaines et les filiales de banques américaines.

Il est à noter cependant que la Banque Laurentienne du Canada figure aussi à l'Annexe II de la Législation bancaire. Cette banque n'est pas une filiale d'une banque étrangère puisqu'elle est contrôlée par une institution financière québécoise. Nous ne traiterons pas spécifiquement de cette exception puisque la plupart des restrictions importantes pouvant affecter les banques de l'Annexe II ne s'appliquent pas en pratique à la Banque Laurentienne du Canada.

a) Banques canadiennes filiales de banques étrangères autres qu'américaines

Comme pour une banque de l'Annexe I, la constitution d'une banque de l'Annexe II peut être demandée par toute personne. Cependant, une banque étrangère ne peut constituer une filiale bancaire au Canada que si la loi du pays d'origine d'une telle banque étrangère permet à une banque canadienne de faire affaires elle-même dans ce pays ou par l'intermédiaire d'une filiale (24 LB).

Une banque de l'Annexe II, autre qu'une filiale de banque américaine, ne peut maintenir, sans l'approbation du ministre des Finances, des succursales à l'étranger, à l'exception de bureaux de représentation (422(1) LB). Les banques de l'Annexe II qui sont des filiales de banques étrangères ne peuvent maintenir au Canada qu'une succursale et un siège social, à moins d'obtenir l'approbation du ministre des Finances (422(2) LB).

Contrairement aux banques de l'Annexe I, les banques de l'Annexe II peuvent, avec l'autorisation du ministre des Finances, être contrôlées ou détenues à plus de 10 % par une seule et même personne (372 LB). En premier lieu, un résident canadien peut détenir plus de 10 % des actions d'une catégorie d'actions d'une banque de l'Annexe II pendant les dix premières années de son existence (art. 373(1)).

Par ailleurs, une institution étrangère admissible peut détenir plus de 10 % des actions d'une catégorie d'actions d'une banque de l'Annexe II pourvu qu'elle en détienne le contrôle (375 LB). Le ministre des Finances ne donnera son agrément à l'acquisition par une banque étrangère du contrôle de la banque de l'Annexe II que s'il est convaincu que les banques canadiennes bénéficient d'un traitement aussi favorable sur le territoire de la banque étrangère (390(2) LB). La règle limitant le nombre d'actions d'une banque de l'Annexe I pouvant être détenu par un non-résident s'applique cependant aux non-résidents, autre que la société mère de la banque, qui détiennent des actions de la banque de l'Annexe II (399 LB).

Chaque banque de l'Annexe II ayant des capitaux propres d'au moins 750 000 000 $ devra, entre autres, avoir un nombre d'actions cotées et négociables dans une bourse reconnue au Canada conférant globalement au moins 35 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions en circulation. Cette règle devra être respectée au plus tard cinq ans après la première assemblée annuelle des actionnaires suivant le moment où les capitaux propres de la banque ont atteint pour la première fois 750 000 000 $ (381 LB).

Notons enfin une contrainte importante imposée à la croissance des banques de l'Annexe II: le total de la moyenne de l'actif national (canadien) des banques de l'Annexe II, filiales de banques étrangères autre qu'américaines, ne doit pas excéder 12 % du total de l'actif national de l'ensemble des banques au Canada (424(1) LB).

Au niveau de l'administration des banques de l'Annexe II, les seules différences avec les banques de l'Annexe I concernent le nombre d'administrateurs qui doivent être résidents canadiens. Ainsi, au moins la moitié des administrateurs d'une banque de l'Annexe II qui est la filiale d'une banque étrangère doivent au moment de leur élection, nomination ou lors de leur délibération en conseil, être résidents canadiens (159 LB).

b) Banques canadiennes filiales de banques américaines

Les banques canadiennes filiales de banques américaines sont en général assujetties aux règles qui s'appliquent aux autres banques de l'Annexe II. Cependant l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a justifié certaines exceptions au traitement général applicable à ces banques. Ainsi, contrairement aux autres banques canadiennes filiales de banques étrangères, une filiale de banque américaine peut maintenir des succursales au Canada sans aucune restriction à ce pouvoir (422 LB). En matière de propriété, le résident américain peut, tout comme un résident canadien, détenir plus de 10 % des actions d'une catégorie d'actions du capital d'une banque figurant à l'Annexe II pendant les 10 premières années de son existence (373 LB). Enfin, et c'est sans doute la différence la plus importante, la

règle concernant la valeur moyenne de l'actif national que peuvent détenir les banques de l'Annexe II ne s'applique pas aux filiales de banques américaines (423 et 424 LB).

1.2.1.3 Banques américaines ou étrangères n'ayant pas de filiales bancaires canadiennes

Une banque étrangère est une personne morale constituée sous le régime de la législation d'un pays étranger et qui exerce des activités qui sont considérées comme des activités bancaires au Canada (2 LB). Au Canada, une banque étrangère n'ayant pas de filiale bancaire canadienne n'a pas le droit d'effectuer des opérations bancaires, de maintenir des succursales bancaires et d'opérer des guichets automatiques, des terminaux d'un système décentralisé ou d'autres services automatiques semblables, ni de recevoir les données qui en proviennent (508(1) LB).

Une banque étrangère peut cependant avec l'accord du Surintendant des institutions financières maintenir, au Canada, un ou plusieurs bureaux de représentation (509(1)a) LB). L'ouverture et le maintien d'un bureau de représentation sont assujettis aux examens et recherches du surintendant pour vérifier le fonctionnement du bureau et la conduite du personnel (510(1) LB). Le ministre des Finances peut s'il est d'avis que le fonctionnement d'un bureau ou la conduite de son personnel ne respecte pas les règles de la Législation bancaire, enjoindre le surintendant d'annuler l'immatriculation du bureau (510(3) LB).

Une banque étrangère peut détenir des actions d'une banque de l'Annexe II filiale d'une banque étrangère (509(1)b) LB). De plus, avec l'agrément du gouverneur en conseil, une banque étrangère peut établir son siège social au Canada (509(1)c) LB). Par ailleurs, une banque étrangère qui a son siège social au Canada ne peut exercer à partir de celui-ci aucune activité commerciale («any business») avec des personnes résidant au Canada ou avec un gouvernement sauf pour quelques rares exceptions (512 LB).

La Législation bancaire prévoit aussi quelques interdictions en ce qui concerne l'activité d'un établissement affilié à une banque étrangère. Un tel établissement ne peut pas se livrer à des opérations de crédit si, en même temps, lui-même ou un autre établissement affilié à la banque étrangère reçoit des fonds sous forme de dépôts cessibles par chèque ou par tout autre instrument (art. 514). Par établissement affilié à une banque étrangère on entend une entité non bancaire canadienne dont une banque étrangère incluant une entité liée à une telle banque détient plus de 10% des droits de vote attachés à l'ensemble des actions en circulation de l'entité ou un nombre total d'actions représentant plus de 25 % de l'avoir des actionnaires de l'entité (507(1) LB).

1.2.2 Les sociétés de fiducie

Contrairement à la situation qui prévaut pour les banques, le législateur fédéral et les législateurs provinciaux ont chacun adopté leur propre législation réglementant la constitution et les activités de sociétés de fiducie.[60] Nous traiterons d'abord des sociétés de fiducie régies par la loi québécoise, puis des sociétés de fiducie régies par la loi fédérale et, enfin, des sociétés de fiducie régies par les lois d'une autre province. Nous terminerons par un bref examen des conditions d'obtention du permis exigé présentement de toutes les sociétés de fiducie pour faire

affaires au Québec. La liste des sociétés de fiducie faisant affaires au Québec se trouve jointe au présent rapport à titre d'annexe B. Il n'existe pas de société de fiducie constituée à l'extérieur du Canada faisant affaires au Québec.

1.2.2.1 Sociétés de fiducie québécoises

Les sociétés de fiducie québécoises sont régies par la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* (la «Loi québécoise sur les fiducies» ou «LFQ»).

a) Constitution et organisation

Une société de fiducie québécoise est constituée en vertu de la Partie I de la *Loi sur les compagnies*. Par ailleurs, une société de fiducie constituée ou régie ailleurs qu'au Québec peut aussi continuer son existence en société de fiducie québécoise comme si elle avait été constituée conformément à la Loi québécoise sur les fiducies si la loi qui la gouverne le lui permet (47 LFQ).

Une société de fiducie québécoise ne peut être constituée que si l'avoir des actionnaires ordinaires est d'au moins 5 000 000 $ ou, si la société n'a pas le pouvoir de recevoir des dépôts, d'au moins 3 000 000 $ (15 LFQ). La société est tenue de maintenir, pour son fonctionnement, un capital de base suffisant ainsi que des formes de liquidités suffisantes et appropriées conformes aux règlements adoptés par le gouvernement (195(1) LFQ).

b) Administration

Une société de fiducie québécoise doit établir son siège social et son principal centre de décisions au Québec (222(3) et 227 LFQ) où elle garde, entre autres choses, copie de ses livres et de ses registres.

Le conseil d'administration d'une société de fiducie québécoise est composé d'au moins sept administrateurs (85 LFQ). Les trois quarts de ces administrateurs doivent être citoyens canadiens et la majorité doivent résider au Québec (86 LFQ). Une personne qui détient des actions d'une société de fiducie québécoise attribuées ou transférées en contravention des règles concernant la propriété prévues à la Loi québécoise sur les fiducies ne peut être élue ou nommée administrateur d'une telle société (91 (5) LFQ).

Les assemblées d'actionnaires d'une société de fiducie québécoise se tiennent au Québec.[61] Lors de l'assemblée annuelle, les actionnaires nomment un vérificateur pour vérifier les livres et les comptes de la société. Ce vérificateur doit être un comptable membre d'un institut ou d'une association de comptables constituée en vertu des lois d'une province canadienne (266 LB).

c) Activités et pouvoirs

Dès sa constitution, la société de fiducie québécoise est une personne morale au sens du Code civil. Elle peut exercer à l'extérieur du Québec tous les droits et pouvoirs que lui reconnaissent ou lui confèrent les lois des autres provinces ou des pays étrangers.[62] Elle peut exercer toute activité accessoire ou connexe à l'activité d'administrateur du bien d'autrui ou d'intermédiaire de marché (170 LFQ). Enfin, une société de fiducie québécoise peut recevoir des dépôts si elle est inscrite à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (177 LFQ).[63]

Afin de rendre plus efficace son pouvoir de surveillance et de contrôle, la ministre déléguée aux Finances[64] peut cependant exiger qu'une société de fiducie québécoise constitue une filiale pour exercer une activité particulière (173 LB).

d) Propriété

Le contrôle d'une société de fiducie québécoise est réglementé. Ainsi, sauf avec l'autorisation écrite de la ministre déléguée aux Finances, une personne, seule ou avec des personnes qui lui sont liées, ne peut se voir conférer 10 % ou plus des actions votantes d'une société de fiducie québécoise si elle ne contrôle pas déjà la société. Par contrôle, on entend la possibilité pour une personne de détenir des actions lui conférant plus de 50 % des droits de vote ou de pouvoir élire la majorité des administrateurs de la société de fiducie (7 LFQ). Dans le cas où une telle personne possède déjà des actions mais ne contrôle pas la société de fiducie, elle ne peut se voir conférer 10 % ou un multiple de 10 % des actions de la société de fiducie, à moins d'obtenir l'autorisation écrite de la ministre. Finalement, une telle personne ne peut se voir conférer un nombre d'actions qui lui donnerait le contrôle de la société sauf avec l'autorisation écrite de la ministre. L'autorisation de la ministre n'est cependant pas requise à l'égard d'une acquisition proposée d'actions votantes d'une société québécoise de fiducie si les actions votantes de la société sont inscrites à une bourse canadienne et que l'effet de l'acquisition proposée n'est pas de conférer ou changer le contrôle de la société de fiducie québécoise (69 LFQ).

En matière de propriété par des non-résidents, la Loi québécoise sur les fiducies prévoit qu'un non-résident, seul ou avec des personnes qui lui sont liées, ne peut détenir plus de 10 % des actions votantes d'une société de fiducie québécoise ou de la personne morale canadienne qui la contrôle. Il est également prévu que lorsque l'ensemble des actionnaires non-résidents d'une société de fiducie québécoise et les personnes qui leur sont liées possèdent déjà 25 % ou plus des actions votantes d'une telle société ou de la personne morale canadienne qui la contrôle, ces actionnaires ne peuvent se voir conférer d'autres actions votantes qui auraient pour effet de leur conférer un pourcentage de droit de vote supérieur. Des non-résidents et les personnes qui leur sont liées ne peuvent détenir le contrôle de la société de fiducie québécoise ou d'une personne morale qui la contrôle (72 LFQ). La violation de ces règles entraîne notamment la suspension du droit de vote des contrevenants.(79 LFQ).

e) Autres particularités

En matière de placement, une société de fiducie québécoise doit, dans l'exercice de ses pouvoirs de prêts et de placements, agir comme le ferait en pareilles circonstances une personne prudente et raisonnable, avec honnêteté et loyauté dans le meilleur intérêt des actionnaires, des déposants et, le cas échéant, des bénéficiaires (200 LFQ). Au moins 60 % de l'actif de la société doit être composé de certains titres, incluant notamment des obligations garanties du gouvernement du Canada, d'une province, d'un territoire canadien ou d'une institution inscrite à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec ou membre de la Société d'assurance-dépôts du Canada (203 LFQ). Une société peut aussi faire des dépôts auprès d'une institution membre de la Société d'assurance-dépôts du Canada, d'une institution inscrite à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec ou d'une banque située à l'extérieur du Canada (216 LFQ). Une société de fiducie québécoise et sa filiale sont restreintes dans leurs opérations avec des personnes ayant des liens étroits avec la société de fiducie (20 et suiv. LFQ). La somme des dépôts, des emprunts et de certains autres engagements d'une société de fiducie québécoise ne doit pas excéder 10 fois le montant de son capital de base. L'inspecteur général des institutions financières peut cependant augmenter cette limite à 25 fois le montant du capital de base.(198 LFQ)

Une société de fiducie québécoise doit tenir dans ses livres un compte distinct pour chaque administration de bien d'autrui qu'elle effectue et tenir dans un compte distinct des éléments d'actif pour un montant égal au total des fonds reçus en dépôt (180 LFQ).

1.2.2.2 Sociétés de fiducie fédérales

Les sociétés de fiducie fédérales sont actuellement régies par la *Loi sur les sociétés de fiducie*. La nouvelle *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*[65] qui propose une nouvelle législation modernisant, entre autres, la réglementation applicable aux sociétés de fiducie fédérales a été sanctionné le 13 décembre 1991 et son entrée en vigueur est présentement prévue pour juin 1992. Cette nouvelle loi régira toutes les sociétés de fiducie fédérales régies par la Loi actuelle ainsi que celles qui seront constituées à l'avenir. Pour fins de commodité et, si l'on peut dire, pour assurer l'actualité du présent rapport, notre analyse portera uniquement sur les dispositions de la nouvelle loi sanctionnée le 13 décembre 1991 (la «Loi fédérale sur les fiducies» ou «LFF»).

a) Constitution et organisation

La constitution d'une société de fiducie fédérale peut être demandée par toute personne, y compris une entité étrangère (21 LFF). Cependant un gouvernement, un de ses organismes ou une entité qu'il contrôle ne peut demander une telle constitution(22 LFF). Une société étrangère peut constituer, en vertu de la Loi fédérale sur les fiducies, une filiale exerçant des activités de nature fiduciaire au Canada si la loi de son pays d'origine permet également à une société de fiducie fédérale de faire affaires dans ce pays, elle-même ou par l'intermédiaire d'une filiale (23 LFF). Une personne morale (canadienne ou étrangère) qui veut exercer des activités de fiducie au Canada peut demander sa prorogation pour être régie par la Loi fédérale sur les fiducies (31 LFF). Le gouvernement fédéral peut faciliter une telle prorogation en autorisant

une société ainsi prorogée sous le régime de la Loi fédérale sur les fiducies à tenir à l'étranger les livres et registres qui devraient normalement être tenus au Canada et à traiter à l'étranger les renseignements se rapportant à leur tenue et à leur conservation (37(1)f) LFF).

Une société de fiducie fédérale ne peut exercer ses opérations de fiduciaire au Canada que si son capital versé est d'au moins 10 000 000 $ (56 LFF). Les montants reçus par une société de fiducie fédérale avant le début de ses opérations, à titre de souscription à des actions du capital de la société, sont déposés au Canada dans une autre institution financière canadienne acceptant des dépôts ou placés dans des titres du gouvernement du Canada ou du gouvernement d'une province (55 LFF). Une société de fiducie fédérale peut avoir plusieurs catégories d'actions dont nécessairement une catégorie d'actions ordinaires (63 LFF) et elle peut émettre des débentures non garanties par voie de souscription publique en vertu d'un acte de fiducie (299 LFF). Au moins un des fiduciaires nommés dans un tel acte de fiducie doit être constitué sous le régime d'une loi canadienne (305 LFF). Une société de fiducie fédérale est également tenue de maintenir, pour son fonctionnement, un capital suffisant ainsi que des formes de liquidités suffisantes et appropriées conformément aux règlements adoptés par le gouvernement fédéral (473(1) LFF).

b) Administration

La Loi fédérale sur les fiducies prévoit de nombreuses dispositions régissant l'administration d'une société de fiducie fédérale. Ainsi, une société de fiducie fédérale doit maintenir en permanence un siège social au Canada (244 LFF). Les livres de la société, incluant notamment le registre central des valeurs mobilières (256 LFF), sont habituellement conservés à ce siège social ou en tout autre lieu au Canada convenant au conseil d'administration (244 LFF). La société doit de plus conserver et traiter au Canada tous les renseignements ou données se rapportant à la tenue et à la conservation de ses livres sauf si elle en est exemptée par le Surintendant des institutions financières (250 LFF).

Le conseil d'administration d'une société de fiducie fédérale est composé d'au moins sept administrateurs dont au moins la moitié, dans le cas d'une filiale d'une entité étrangère, et les trois-quarts pour les autres cas, doivent, au moment de leur élection, être résidents canadiens (163(2) LFF). Au moins un tiers des administrateurs d'une société de fiducie fédérale doivent être indépendants de la société (167 LFF) et au plus 15 % des administrateurs peuvent être des employés de la société de fiducie fédérale ou de l'une de ses filiales (168 LFF). Les personnes qui sont des employés ou des membres d'un gouvernement ne peuvent être administrateurs d'une société de fiducie fédérale (164 LFF). Pour délibérer au conseil, au moins les trois-quarts des administrateurs présent doivent être résidents canadiens sous réserve du fait que dans le cas d'une filiale d'une entité étrangère, cette exigence est réduite à la moitié des administrateurs présents (187 LFF). Au niveau des dirigeants, on peut noter que le chef de la direction d'une société de fiducie fédérale doit résider habituellement au Canada (200 LFF).

Les assemblées d'actionnaires d'une société de fiducie fédérale se tiennent au Canada (139 LFF). Lors des assemblées annuelles, les actionnaires de la société de fiducie fédérale doivent nommer un vérificateur qui doit résider au Canada (320 LFF).

c) Activités et pouvoirs

Une société de fiducie fédérale possède la capacité d'une personne physique et peut exercer son activité sur l'ensemble du territoire canadien et à l'extérieur du Canada dans les limites prévues par les règles de droit des pays étrangers où elle exerce ses activités (14 LFF). Elle peut en plus exercer à l'étranger des activités reliées à l'informatique (410, 499(1) LFF). Cependant, une société de fiducie fédérale ne peut exercer certaines activités que par l'intermédiaire d'une filiale (453 LFF). Ces activités comprennent notamment le commerce des valeurs mobilières (415 LFF) et celui des assurances (416 LFF).

Dans l'exercice de ses activités, la société de fiducie fédérale sépare de son actif tous les fonds et autres éléments d'actif qu'elle acquiert ou détient en fiducie et elle doit tenir un compte distinct pour chaque fiducie (422 LFF). Une société de fiducie fédérale qui désire accepter des dépôts doit être membre de la Société d'assurance-dépôts du Canada (413 LFF).[66]

d) Propriété

Chaque société de fiducie fédérale ayant des capitaux propres d'au moins 750 000 000 $ devra, entre autres, avoir un nombre d'actions cotées et négociables dans une bourse reconnue au Canada conférant globalement au moins 35 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions de la société en circulation. La société qui a des capitaux propres d'au moins 750 000 000 $ au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur les fiducies* a cinq ans à compter de cette date pour respecter cette exigence. Dans le cas de toute autre société de fiducie fédérale, la date applicable pour le respect de cette exigence se situe cinq ans après la première assemblée annuelle des actionnaires suivant le moment où les capitaux propres de la société atteignent 750 000 000 $ (379, 384 LFF).

Une personne ne peut acquérir plus de 10 % des actions d'une catégorie d'actions du capital d'une société de fiducie fédérale sans l'autorisation du ministre des Finances (375 LFF). De plus, lorsqu'une telle opération a pour effet de faire d'une société une filiale d'une institution financière étrangère, le ministre ne donnera son autorisation que si les sociétés de fiducie fédérales ont un traitement aussi favorable dans le pays d'origine de cette institution financière étrangère(388(2) LFF).

Un non-résident ne peut détenir plus de 10 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions en circulation d'une société de fiducie fédérale et l'ensemble des actionnaires non-résidents de la société ne peuvent détenir plus de 25 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions en circulation de la société (397 LFF). Cette restriction ne s'applique pas à une société déjà contrôlée par un non-résident au moment de l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur les sociétés de fiducie ou lors de sa constitution (397(2) LFF). Elle ne s'applique pas

également à un résident américain puisque celui-ci est assimilé à un résident canadien pour les fins de cette disposition (395(2) LFF).

La violation des règles mentionnées aux deux paragraphes précédents entraîne la suspension du droit de vote des actionnaires contrevenants (386 et 399 LFF) et rendent ceux-ci inéligibles pour devenir administrateurs de la société (164 et 399 LFF).

Un gouvernement ou un de ses mandataires ou organismes ne peut détenir des actions dans le capital d'une société de fiducie fédérale, à moins qu'il ait le contrôle d'une institution étrangère qui contrôle une société de fiducie fédérale (396 LFF). Notons cependant que la définition de mandataire d'un gouvernement ne comprend pas une entité exerçant des fonctions touchant à l'administration, la gestion ou au placement d'un fonds établi pour la pension comme, par exemple, la Caisse de dépôt et placement du Québec (395 LFF).

e) Autres particularités

En matière de placements, une société de fiducie fédérale est tenue de se conformer aux principes et aux normes qu'une personne prudente appliquerait dans la gestion d'un portefeuille de placements et de prêts afin d'éviter des risques de pertes indues et d'assurer un juste rendement (450 LFF). Les opérations entre une société de fiducie fédérale et les personnes ayant des liens étroits avec elle sont d'ailleurs fortement restreintes (474 et suiv. LFF).

En plus des autres moyens dont il dispose pour assurer le respect de la Loi fédérale sur les fiducies (notamment par des examens, enquêtes et décisions) le Surintendant des institutions financières a le pouvoir de prendre contrôle d'une société de fiducie fédérale qui ne se conforme pas aux dispositions de la Loi fédérale sur les fiducies et de s'adresser au tribunal pour demander sa liquidation ou dissolution (510 et suiv. LFF).

1.2.2.3 Sociétés de fiducie d'une autre province

Chaque province a adopté sa propre législation régissant les sociétés de fiducie, à l'exception de l'Île-du-Prince-Edouard et de Terre-Neuve qui ne possèdent que des lois prévoyant l'obtention de permis par les sociétés extra-provinciales désirant y faire affaires.[67]

Deux objectifs principaux ressortent des diverses lois provinciales : veiller à la solvabilité des sociétés de fiducie et s'assurer qu'elles respectent les activités et devoirs spécifiques au droit des fiducies (par exemple l'obligation de gérer dans des fonds distincts les biens administrés pour autrui).

Les sociétés de fiducie faisant affaires au Québec peuvent donc être constituées et régies en vertu des lois d'une autre province. L'étude de ces différentes législations déborde largement l'objet du présent rapport. Il convient cependant de noter que les sociétés de fiducie des autres provinces doivent obtenir un permis pour faire affaires au Québec; nous verrons à la section suivante les modalités pour l'obtention de ce permis.

Les sociétés de fiducie québécoises ou fédérales doivent également obtenir un permis afin d'exercer leurs activités dans une autre province. Dans le cas de toutes les provinces canadiennes, l'obtention de ce permis est une condition préalable à l'exercice de quelque activité que ce soit.

1.2.2.4 Permis pour faire affaires au Québec

La *Loi québécoise sur les fiducies* exige que toute société de fiducie détienne un permis délivré par l'inspecteur général des institutions financières pour exercer ses activités au Québec (221 LFQ). Pour obtenir son permis, une société de fiducie doit fournir certaines informations à l'inspecteur général des institutions financières et rencontrer certaines exigences, dont celles de se conformer à la *Loi québécoise sur les fiducies* pour l'exercice de ses activités et de posséder un capital de base de 5 000 000 $ ou de 3 000 000 $, si le pouvoir de recevoir des dépôts lui est interdit (227 LFQ).

Pour obtenir son permis, une société de fiducie fédérale ou d'une autre province, doit de plus permettre à l'inspecteur général des institutions financières d'examiner ses affaires à son siège social et s'engager à ne pas exercer une activité autorisée par la loi qui la régit mais qui est interdite par la *Loi québécoise sur les fiducies* (228 LFQ). Une telle société ne peut exercer au Québec plus de pouvoirs que la Loi québécoise sur les fiducies accorde à une société de fiducie québécoise (225 LFQ). Si cette société de fiducie n'a pas de siège social au Québec, elle doit nommer un représentant principal au Québec (226 LFQ).

1.2.3 Les sociétés de prêt ou d'épargne

Les sociétés de prêt ou d'épargne sont des institutions financières constituées spécifiquement pour emprunter du public des fonds sous forme de dépôt et pour faire des prêts et des placements. Les activités et pouvoirs de ces institutions sont toutefois beaucoup plus limités que ceux des banques. Comme pour les sociétés de fiducie, le législateur fédéral et le législateur québécois ont chacun adopté leur propre législation réglementant la constitution et les activités des sociétés de prêt ou d'épargne.[68]

Nous traiterons d'abord des sociétés d'épargne de régime québécois pour ensuite traiter des sociétés de prêt de régime fédéral et enfin traiter des sociétés de prêt régies par les lois d'une autre province. Nous terminerons par un bref examen des conditions d'obtention du permis exigé présentement de toutes les sociétés d'épargne pour faire affaires au Québec. La liste des sociétés de prêt ou d'épargne faisant affaires au Québec se trouve jointe au présent rapport à titre d'annexe C. Comme pour les sociétés de fiducie, il n'existe pas de sociétés de prêt ou d'épargne constituées à l'extérieur du Canada faisant affaires au Québec.

1.2.3.1 Sociétés d'épargne québécoises

Les sociétés d'épargne québécoises sont régies par la même loi que les sociétés de fiducie québécoises, soit la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*. Nous référons donc

le lecteur à la section traitant des sociétés de fiducie québécoises[69] sous réserve du fait qu'une société d'épargne québécoise ne peut exercer aucune activité de nature fiduciaire et que ses pouvoirs sont limités à l'emprunt du public de fonds sous forme de dépôts pour des fins de prêts et de placements, au crédit-bail et à l'émission et l'administration des cartes de débit ou de crédit (171 LFQ).

Quant à sa dénomination sociale, seule une société d'épargne québécoise peut utiliser l'expression «société d'épargne». L'emploi des mots : «fiducie», «trust», ou «fidéicommis» lui est toutefois interdit (59 à 62 LFQ).

1.2.3.2 Sociétés de prêt fédérales

Les sociétés de prêt fédérales sont actuellement régies par la *Loi sur les sociétés de prêt*. La nouvelle *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*[70] qui propose une nouvelle législation modernisant, entre autres, la réglementation applicable aux sociétés de prêt fédérales a été sanctionné le 13 décembre 1991 et son entrée en vigueur est présentement prévue pour juin 1992. Cette nouvelle loi régira toutes les sociétés de prêt fédérales régies par la loi actuelle ainsi que celles qui seront constituées à l'avenir.

Comme les sociétés de prêt fédérales sont régies par la même loi que les sociétés de fiducie fédérales, nous référons le lecteur à la section traitant des sociétés de fiducies fédérales[71] sous réserve du fait qu'une société de prêt fédérale ne peut exercer aucune activité de nature fiduciaire (412 LFF), sauf suite à une fusion avec une entreprise qui exerce de telles activités ou par l'intermédiaire d'une filiale, ni utiliser les termes «fiduciaire», «fiduciary», «fiducie», «trust ou trustco»(41 LFF).

1.2.3.3 Sociétés de prêt d'une autre province

Chaque province a adopté sa propre législation régissant les sociétés de prêt, à l'exception de l'Ile-du-Prince-Edouard et de Terre-Neuve qui ne possèdent que des lois prévoyant l'obtention de permis par les sociétés extra-provinciales désirant y faire affaires. Ces lois visent à veiller à la solvabilité de ces sociétés.[72]

Les sociétés de prêt ou d'épargne faisant affaires au Québec peuvent donc être constituées et régies en vertu des lois d'une autre province. L'étude de ces différentes législations déborde largement l'objet du présent rapport. Il convient cependant de noter que les sociétés de prêt ou d'épargne des autres provinces doivent obtenir un permis pour faire affaires au Québec; nous verrons à la section suivante les modalités pour l'obtention de ce permis.

Les sociétés d'épargne québécoises et les sociétés de prêt fédérales doivent également obtenir un permis afin d'exercer leurs activités dans une autre province. Dans le cas de toutes les provinces canadiennes, l'obtention de ce permis est une condition préalable à l'exercice de quelque activité que ce soit.

1.2.3.4 Permis pour faire affaires au Québec

Les conditions requises pour l'obtention d'un permis du Québec par une société de prêt ou d'épargne étant semblables à celles requises pour l'obtention d'un permis par une société de fiducie, nous référons le lecteur à la section 1.2.2.4 traitant du permis exigé d'une société de fiducie pour faire affaires au Québec.[73]

1.2.4 Les caisses d'épargne et de crédit

Comme nous l'avons vu dans la partie de ce rapport traitant de l'origine constitutionnelle du partage de juridiction, les tribunaux ont reconnu aux législateurs provinciaux l'autorité pour légiférer sur les caisses d'épargne et de crédit. En fait, ce sont les provinces qui ont jusqu'à maintenant légiféré davantage pour réglementer ces institutions financières. Seulement certaines associations de caisses d'épargne et de crédit situées à l'extérieur du Québec communément appelées «Credit Union» ont jusqu'à maintenant adhéré à la «Canadian Co-operative Credit Society Limited»[74] qui est régie par la loi fédérale. Considérant le fait que toutes les caisses d'épargne et de crédit faisant affaires au Québec sont constituées en vertu des lois du Québec, nous ne ferons que mentionner la loi fédérale applicable dans ce domaine et nous ne traiterons pas des «Credit Unions» des autres provinces.

1.2.4.1 Caisses d'épargne et de crédit québécoises

La *Loi sur les caisses d'épargne et de crédit* (la «Loi des caisses» ou «LC») du Québec est entrée en vigueur le 15 mars 1989. Les caisses d'épargne et de crédit sont des coopératives autonomes appartenant à leurs membres, orientées par eux, administrées et contrôlées par leurs représentants élus. Chacune d'elle constitue une entité juridique distincte. À ce jour on en dénombre 1 334 réparties sur tout le territoire du Québec. En vertu de cette loi, chaque caisse doit s'affilier une fédération (11 LC), sauf décision contraire du ministre (13 LC). Les caisses qui font partie du Mouvement Desjardins se sont regroupées au sein de onze fédérations, qui se sont elles-mêmes associées sur le plan provincial pour former une confédération, soit la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec (la «Confédération»). La Confédération est régie par la Loi des caisses et sa loi constitutive.[75] Une seule caisse d'épargne et de crédit n'est pas membre du Mouvement Desjardins, soit Les Mutuellistes Caisse d'épargne et de crédit.

Les caisses d'épargne et de crédit ont pour objet de recevoir les économies de leurs membres en vue de les faire fructifier, de consentir du crédit à leurs membres, de favoriser la coopération entre leurs membres et avec d'autres organismes coopératifs et de promouvoir l'éducation économique, sociale et coopérative (3 LC). Une caisse d'épargne et de crédit a la pleine jouissance des droits civils dans la réalisation de ses objets et peut faire avec toute personne les opérations utiles à son bon fonctionnement et à la réalisation de ses objets (211 LC). Une caisse d'épargne et de crédit peut également exercer certaines activités complémentaires autorisées par la Loi des caisses (213 et suiv. LC).

Les fédérations sont également des coopératives qui ont pour objet, en plus de ceux prévus pour une caisse, de protéger les intérêts des caisses qui leurs sont affiliées, de favoriser la réalisation de leurs objets et de promouvoir leur développement, d'agir comme organisme de surveillance et de contrôle des caisses qui leurs sont affiliées, de fournir aux caisses qui leurs sont affiliées divers services d'éducation, d'assistance technique et de consultation, et d'administrer les fonds dont la Loi des caisses prévoit la constitution (4 LC).

La Loi des caisses contient un ensemble de règles régissant l'activité des caisses d'épargne et de crédit, des fédérations et de la Confédération. Elle contient des dispositions élaborées sur le lieu du siège social, la constitution et l'organisation d'une caisse d'épargne et de crédit, d'une fédération ou de la Confédération et des règles relatives au capital social. On retrouve également dans la Loi des caisses des règles régissant les assemblées des membres, des dispositions régissant la constitution et les devoirs du conseil d'administration, de la commission de crédit et du conseil de surveillance et des règles relatives aux transactions entre apparentées. La Loi des caisses contient également des règles régissant la capitalisation, l'octroi de crédit, les placements, les garanties qui peuvent être obtenues, les niveaux de liquidité à maintenir, l'emploi des trop-perçus annuels, les registres qui doivent être tenus et la vérification des livres.

Les caisses, les fédérations et la Confédération étant des coopératives, elles ne peuvent individuellement détenir le contrôle les unes des autres.

Le Mouvement Desjardins, par l'intermédiaire de la Confédération et de la Caisse centrale Desjardins du Québec, maintient des relations avec plusieurs organisations coopératives au Canada et à l'étranger. La Fédération des caisses populaires du Manitoba Inc., la Fédération des caisses populaires de l'Ontario Inc. et la Fédération des caisses populaires acadiennes Ltée sont devenues en 1989 membres auxiliaires de la Confédération.

1.2.4.2 Associations coopératives de crédit fédérales

Les associations coopératives de crédit fédérales sont actuellement régies par la *Loi sur les associations coopératives de crédit*. Une nouvelle *Loi sur les associations coopératives de crédit*[76] qui propose une nouvelle législation modernisant la réglementation applicable aux associations coopératives de crédit fédérales a été sanctionné le 13 décembre 1991 et son entrée en vigueur est présentement prévue pour juin 1992. Cette nouvelle loi régira toutes les associations coopératives de crédit fédérales régies par la loi actuelle ainsi que celles qui seront constituées à l'avenir.

1.2.5 La protection des déposants

Afin de protéger les dépôts du public auprès des institutions de dépôt, les législateurs fédéral et québécois ont établi des régimes d'assurance-dépôts garantissant à toute personne qui fait un dépôt auprès d'une institution de dépôt le remboursement de ce dépôt et des intérêts courus, à leur échéance respective, dans le cas où il serait constaté que l'institution de dépôt est dans l'impossibilité de le faire. La garantie offerte par la Régie de l'assurance-dépôt du Québec

s'applique aux dépôts faits ou remboursables seulement à l'intérieur du Québec. Les dépôts faits à l'extérieur du Québec sont garantis par la Société d'assurance-dépôts du Canada.

1.2.5.1 Régie de l'assurance-dépôts du Québec

a) Constitution et fonctionnement

La Régie de l'assurance-dépôts du Québec (la «Régie») a été constituée en vertu de la *Loi sur l'assurance-dépôts* («LADQ») afin de régir la sollicitation et la réception de dépôts d'argent du public, de garantir le paiement des dépôts d'argent, de gérer le fonds d'assurance-dépôts et d'administrer le régime de permis établi par la loi (2.1 LADQ). Elle est un agent de la Couronne du chef du Québec (5 LADQ) et son siège social est situé dans la ville de Québec (3 LADQ). La Régie maintient un fonds d'assurance-dépôts pour l'exécution de son obligation de garantie et pour l'exécution de ses pouvoirs spéciaux (52 LADQ). Si les ressources de la Régie s'avèrent insuffisantes, le ministre des Finances du Québec peut faire des avance à la Régie ou garantir le paiement des engagements de la Régie le tout jusqu'à concurrence de 700 000 000 $ (53 à 55 LADQ).

b) Permis

Une institution de dépôts, autre qu'une banque, ne peut solliciter des dépôts d'argent du public ou en recevoir à moins d'obtenir un permis de la Régie (24 LADQ). La Régie n'émet des permis qu'à une institution inscrite auprès de la Régie, soit de façon générale, une caisse d'épargne et de crédit, une société de fiducie ou une société d'épargne peu importe son lieu de constitution (28 LADQ).

c) Garantie des dépôts d'argent

La Régie garantit à toute personne qui fait un dépôt d'argent à une institution qui détient un permis le paiement du capital et des intérêts courus sur ce dépôt jusqu'à concurrence d'une somme de 60 000 $. Certains dépôts sont considérés comme distincts et sont garantis jusqu'à concurrence de 60 000 $ par personne, par institution.[77] Certains de ces dépôts sont les suivants:

- l'ensemble des dépôts dans un RÉER au nom d'une même personne;

- l'ensemble des dépôts dans un FERR au nom d'une même personne;

- les dépôts conjoints.

La garantie est également applicable aux dépôts faits au Québec dans une banque. Cette garantie ne s'applique pas aux dépôts d'argent qui sont faits à l'extérieur du Québec, ni à ceux qui sont payables uniquement à l'extérieur du Québec. Elle ne s'applique pas non plus aux dépôts d'argent qui sont faits ou payables en une autre monnaie que la monnaie canadienne

(33.1 LADQ). Suite à un accord intervenu entre la Régie et la Société d'assurance de dépôts du Canada, les dépôts faits au Québec dans une autre institution de dépôts fédérale sont assurés par la Société d'assurance-dépôts du Canada qui rembourse en définitive toutes les indemnités pouvant devenir payable par la Régie sur de tels dépôts.[78]

L'obligation de garantie de la Régie est exécutoire lorsque, entre autres, l'institution de dépôts est en liquidation ou a fait cession de ses biens et que la Régie constate que cette institution de dépôts est dans l'impossibilité d'effectuer à échéance un paiement visé par la garantie (34.1 LADQ).

1.2.5.2 Société d'assurance-dépôts du Canada

a) Constitution et Fonctionnement

De son côté, la Société d'assurance-dépôts du Canada (la «SADC») a été constituée en vertu de la *Loi constituant la Société d'assurance-dépôts du Canada* («LADC») afin de fournir une assurance contre les risques de perte totale ou partielle de dépôts auprès de ses institutions membres et de minimiser ses propres possibilités de pertes (7 LADC). La SADC est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et son siège social est situé à Ottawa (3 LADC). Elle peut aussi constituer des bureaux et nommer des mandataires sur tout le territoire canadien (4 LADC). Avec les primes qu'elle perçoit auprès de ses membres, la SADC maintient un fonds pour l'exécution de ses obligations (20 LADC). Le ministre des Finances du Canada peut aussi consentir des avances sous forme de prêts à la SADC jusqu'à concurrence d'un montant de trois milliards de dollars (42 LADC). Une disposition du projet de loi fédérale C-48 vise à augmenter cette limite à six milliards de dollars.[79]

b) Membres

Les législations régissant les institutions de dépôts fédérales exigent que celles-ci soient membres de la SADC.[80] Ainsi les banques, les sociétés de fiducie fédérales et les sociétés de prêt fédérales ont la qualité d'institutions fédérales et la SADC assure leurs dépôts (9 LADC). De plus les institutions de dépôts québécoises faisant affaires à l'extérieur du Québec doivent également devenir membres de la SADC pour assurer les dépôts qu'elles reçoivent dans les autres provinces puisque ces dépôts ne sont pas assurés par la Régie. L'accord entre la SADC et la Régie prévoit des arrangements de réciprocité afin de faciliter l'administration des garanties offertes par les deux organismes, d'éviter toute duplication de garantie et d'assurance de dépôts et toute duplication d'inspection et de surveillance. Ainsi, même si la Régie assure les dépôts faits dans une institution de dépôts fédérale au Québec, la SADC assume la responsabilité ultime de toutes les indemnités pouvant devenir payables en vertu de l'assurance offerte par la Régie.

c) Assurance-dépôts

La SADC assure tous les dépôts (capital et intérêts courus) faits à une institution membre jusqu'à concurrence de 60 000 $ mais n'assurera pas les dépôts payables à l'étranger ou en devises étrangères et les dépôts dont le gouvernement canadien serait créancier privilégié (12 LADC).

La SADC peut assurer les dépôts détenus par une institution provinciale, y compris une institution québécoise, si celle-ci est membre de la SADC et qu'elle est autorisée à demander une police d'assurance-dépôts par sa province d'origine et consent à ne pas exercer des pouvoirs notablement différents de ceux que peut exercer une société de fiducie et une société de prêt en vertu de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* (17 LADC).

d) Sauvegarde de la stabilité du système financier

Contrairement à la Régie dont le rôle se limite à la protection des déposants, la SADC a également pour mission d'encourager la stabilité et la compétition du système financier canadien (7 LADC). Pour lui permettre de réaliser cette mission, la SADC dispose de certains pouvoirs d'intervention plus importants que ceux dont dispose la Régie. Ces pouvoirs lui permettent notamment de constituer une personne morale ou d'en acquérir les actions (10(2) LADC). Si le Projet de loi C-48 est adopté et entre en vigueur, les actions et les dettes subordonnées d'une institution membre de la SADC qui, de l'avis du Surintendant, aura cessé d'être viable ou sera sur le point de l'être, pourront être dévolues à la SADC par décret sans intervention des tribunaux.[81] Suite à l'entrée en vigueur d'un tel décret, la SADC aura le pouvoir de restructurer l'institution en difficulté par voie de fusion, d'aliénation de ses actions ou de ses actifs ou en changeant la nature de ses activités.[82]

1.2.5.3 Comparaison des régimes de protection

La protection offerte aux déposants par la Régie et la SADC est, en général, identique. Cependant, si des montants d'assurance deviennent exigibles, la SADC possède le pouvoir de verser, en sus des montants qu'elle est tenue de payer, des intérêts sur les montants dus afin de tenir compte de la période d'attente entre la date de l'ordonnance de liquidation de l'institution et le paiement des montants exigibles (14(2.4) LADC). La LADQ ne confère pas à la Régie un tel pouvoir.

Bien que le gouvernement fédéral puisse avancer à la SADC des sommes beaucoup plus importantes que celles que le gouvernement provincial peut avancer à la Régie, il faut tenir compte du fait que le nombre et la taille des institutions membres de la SADC sont beaucoup plus importants que ceux des institutions qui sont membres de la Régie. Les pouvoirs d'intervention de la SADC pourraient lui permettre dans certains cas d'éviter la faillite d'une institution membre et ainsi protéger les déposants pour le plein montant de leurs dépôts.

Sous réserve de ce qui précède, on peut conclure qu'il y a équivalence de protection entre les dépôts effectués par des québécois auprès d'institutions non-inscrites auprès de la Régie mais

membres de la SADC et ceux effectués par les personnes qui ne sont pas des résidents québécois auprès d'une institution de dépôt québécoise inscrite auprès de la Régie.

1.3 La réglementation des sociétés d'assurance

Le législateur fédéral et les législateurs provinciaux ont chacun adopté leur propre législation réglementant la constitution et les activités de sociétés ou compagnies d'assurance. Il existe certaines distinctions importantes entre les compagnies d'assurance de dommages et les compagnies d'assurance de personnes en raison de la nature très différente des produits d'assurance offerts. Sauf pour de rares exceptions, il est d'ailleurs impossible pour un assureur d'offrir à la fois de l'assurance de dommages et de l'assurance de personnes.[83] Dans un premier chapitre nous traiterons des compagnies d'assurance québécoises, des sociétés d'assurance fédérales, des sociétés d'assurance des autres provinces, des sociétés d'assurance étrangères et des conditions pour obtenir un permis d'assureur au Québec. Dans chacun des cas nous ferons ressortir les différences dans le traitement applicable aux sociétés d'assurance de dommages et aux sociétés d'assurance de personnes. Dans un deuxième chapitre nous traiterons du régime de protection mis en place par les assureurs pour le bénéfice des assurés autant en matière d'assurance de dommages qu'en matière d'assurance de personnes. Pour les fins de ce rapport, nous n'avons pas cru opportun de traiter des règles particulières s'appliquant spécifiquement à l'administration et à la conduite des affaires des mutuelles d'assurance.

1.3.1 Les compagnies et les sociétés d'assurance

1.3.1.1 Compagnies d'assurance québécoises

Les compagnies ou mutuelles d'assurance québécoises sont régies par la *Loi sur les assurances* (la «Loi québécoise sur les assurances» ou «LAQ»). La liste des compagnies et mutuelles d'assurance québécoises se trouve jointe au présent rapport à titre d'annexe D.

a) Constitution et organisation

Une compagnie d'assurance québécoise est constituée en vertu de la Partie I de la *Loi sur les compagnies*. Une société d'assurance fédérale ou d'une autre province peut aussi continuer son existence en compagnie d'assurance québécoise comme si elle avait été constituée conformément à la Loi québécoise sur les assurances si la loi qui la gouverne le lui permet (200.1 LAQ). Une compagnie d'assurance québécoise ne peut commencer ses opérations d'assurance au Québec que si son capital versé est d'au moins 3 000 000 $ et qu'un permis d'assureur lui a été délivré (27 et 201 LAQ). Au moins 85 % du montant versé à une telle compagnie à titre de souscription d'actions avant qu'un permis soit délivré doit être déposé au Québec dans une institution de dépôts inscrite au sens de la *Loi sur l'assurance-dépôts* (29 LAQ).

b) Administration

Une compagnie d'assurance québécoise est tenue de maintenir son siège social au Québec (24(d) LAQ) et d'avoir au moins sept administrateurs (54 LAQ). Le trois quarts des administrateurs doivent être de citoyenneté canadienne et la majorité des administrateurs doivent résider au Québec (54 LAQ). Les intermédiaires de marché en assurance traitant avec une compagnie d'assurance québécoise ainsi que les administrateurs ou dirigeants d'une corporation traitant avec la compagnie d'assurance en pareille qualité ne peuvent être administrateurs d'une compagnie d'assurance québécoise. Les personnes détenant des actions de la compagnie attribuées ou transférées en contravention aux règles concernant la propriété prévues à la Loi québécoise sur les assurances (57 LAQ) sont également inéligibles. Au plus deux tiers des administrateurs peuvent faire partie du même groupe qu'une compagnie d'assurance québécoise et au moins un tiers des administrateurs doivent être indépendants de la compagnie d'assurance (59 LAQ). Notons que pour une compagnie québécoise d'assurance de personnes qui offre des polices d'assurances avec participation aux bénéfices, au moins le tiers des membres du conseil d'administration doivent être élus par les porteurs de polices avec participation présents à l'assemblée générale au cours de laquelle les administrateurs sont élus, à raison d'une voie par porteur de polices (55 LAQ).

Les assemblées d'actionnaires d'une compagnie d'assurance québécoise se tiennent au Québec.[84] Lors de l'assemblée annuelle, les actionnaires nomment un vérificateur pour vérifier les livres et comptes de la compagnie. Ce vérificateur doit être un comptable membre d'un institut ou d'une association de comptables constituée en vertu des lois d'une province canadienne (291 et 293 LAQ).

c) Activités et pouvoirs

La compagnie d'assurance québécoise peut exercer les droits et privilèges que stipule le Code civil à l'égard des corporations.[85] Elle peut exercer à l'extérieur du Québec tous les droits et pouvoirs que lui reconnaissent ou confèrent les lois des autres provinces ou des pays étrangers.

Il est à noter que, sauf pour quelques exceptions très limitées, aucune compagnie d'assurance québécoise ne peut pratiquer au Québec à la fois l'assurance de dommages et l'assurance de personnes (203 LAQ).

En plus de ses activités d'assureur, une compagnie d'assurance québécoise peut agir comme fiduciaire, fournir le financement des primes d'assurance et des cotisations de rente, offrir des services de dépôt et de garde de valeurs, offrir en vente les produits d'une institution financière, faire du crédit-bail et gérer des immeubles (33.1 LAQ). Lorsqu'une activité autre que l'assurance générale représente plus de 2 % des revenus bruts d'une compagnie d'assurance québécoise, la ministre déléguée aux Finances peut requérir que la compagnie constitue une filiale pour exercer cette activité (33.3 LAQ).

d) Propriété

Le contrôle d'une compagnie d'assurance québécoise est réglementé. Ainsi, sauf avec l'autorisation écrite de la ministre déléguée aux Finances, une personne, seule ou avec des personnes qui lui sont liées, ne peut se voir conférer 10 % ou plus des actions votantes d'une compagnie d'assurance québécoise si elle ne contrôle pas déjà la compagnie. Par contrôle, on entend la possibilité pour une personne de pouvoir élire la majorité des administrateurs de la compagnie d'assurance (1.1 LAQ). Dans le cas où une telle personne possède déjà des actions mais ne contrôle pas la compagnie d'assurance, elle ne peut se voir conférer 10 % ou un multiple de 10 % des actions de la compagnie d'assurance, sauf avec l'autorisation écrite de la ministre. Finalement, une telle personne ne peut se voir conférer un nombre d'actions qui lui donnerait le contrôle de la compagnie à moins d'obtenir l'autorisation écrite de la ministre. Il y aura suspension de droit de vote si la corporation qui contrôle une compagnie d'assurance procède à une attribution de ses actions votantes ayant pour effet de violer indirectement ces règles. L'autorisation de la ministre n'est pas requise si les actions transférées sont inscrites à une bourse reconnue et que l'effet du transfert n'est pas de conférer ou changer le contrôle d'une compagnie d'assurance québécoise (43 LAQ).

En matière de propriété par des non-résidents, la Loi québécoise sur les assurances prévoit qu'un non-résident, seul ou avec les personnes qui lui sont liées, ne peut détenir plus de 30 % des actions votantes d'une compagnie d'assurance, sauf avec l'autorisation écrite de la ministre déléguée aux Finances. Il y aura suspension du droit de vote relativement aux actions de la compagnie d'assurance dans le cas où une corporation fédérale ou provinciale qui contrôle une compagnie d'assurance procède à une attribution de ses actions votantes contrairement à cette règle sans avoir obtenu l'autorisation écrite de la ministre. L'autorisation n'est pas requise si les non-résidents et les personnes qui leur sont liées contrôlent déjà la compagnie d'assurance ou la corporation qui la contrôle (44 à 46 LAQ).

Dans le cas où l'attribution des actions de la compagnie d'assurance est faite contrairement aux règles régissant la propriété des compagnies d'assurance québécoises, les personnes à qui sont attribuées ces actions ne pourront exercer leur droits de vote sur les actions de la compagnie d'assurance dont l'attribution est illégale (50.4 LAQ).

e) Autres particularités

En matière de placements, une compagnie d'assurance québécoise a le devoir de placer ou prêter ses fonds comme le ferait en pareilles circonstances une personne prudente et raisonnable et d'agir avec honnêteté et loyauté dans le meilleur intérêt de ses assurés, actionnaires ou membres (244 LAQ). La compagnie d'assurance doit garder à toute époque au Canada et sous son propre contrôle un actif égal à la valeur réelle de ses engagements envers ses assurés au Canada. De plus, cet actif doit être investi au Canada pour au moins les 2/3 de la valeur réelle de ces engagements dont une partie au Québec (269 LAQ). La Loi québécoise sur les assurances prévoit également certaines prohibitions quant aux types d'investissements que peut faire une compagnie d'assurance québécoise ainsi que des limites à respecter (245 LAQ). Elle prévoit

aussi certaines restrictions à l'égard d'opérations que peut faire une compagnie d'assurance québécoise ou sa filiale avec des personnes ayant des liens étroits avec elle (285.17 et suiv. LAQ).

Une compagnie d'assurance québécoise est tenue de maintenir un actif supérieur à son passif selon certaines normes d'évaluation (275 LAQ) et des réserves suffisantes pour garantir ses obligations envers ses assurés pour un montant tel que déterminé par l'actuaire ou par un autre expert (309 et 277 LAQ). Tout assureur doit maintenir au moins un compte distinct relativement à chaque catégorie d'assurance qui fait l'objet de son activité (287 LAQ).

De plus lorsqu'une compagnie québécoise d'assurance de personnes contracte des engagements variant selon la valeur marchande d'un groupe déterminé d'avoirs, celle-ci doit maintenir ces avoirs en un ou plusieurs groupes distincts de ses autres biens. Elle ne pourra employer ces avoirs que pour remplir ses engagements (280 LAQ) de même que l'excédent de ces groupes distincts sous réserve des limites prévues par la Loi québécoise sur les assurances (281-282 LAQ).

1.3.1.2 Sociétés d'assurance fédérales

Les sociétés et mutuelles d'assurance fédérales sont actuellement régies par la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques*. La nouvelle *Loi sur les sociétés d'assurance*[86] qui propose une nouvelle législation modernisant la réglementation applicable aux sociétés d'assurance fédérales a été sanctionné le 13 décembre 1991 et son entrée en vigueur est présentement prévue pour juin 1992. Cette nouvelle loi régira toutes les sociétés d'assurance fédérales régies par la loi actuelle ainsi que celles qui seront constituées à l'avenir. Pour fins de commodité et, si l'on peut dire, pour assurer l'actualité du présent rapport, notre analyse portera uniquement sur les dispositions de la nouvelle loi sanctionnée le 13 décembre 1991 (la «Loi fédérale sur les assurances» ou «LAF»). La liste des sociétés d'assurance fédérales est jointe au présent rapport à titre d'annexe E.

a) Constitution et organisation

La constitution d'une société d'assurance fédérale peut être demandée par toute personne, y compris une entité étrangère (22 LAF). Cependant, un gouvernement, un de ses organismes ou une entité étrangère qu'il contrôle ne peut demander une telle constitution (23 LAF). Une société étrangère peut constituer une filiale exerçant des activités d'assurance au Canada si la loi de son pays d'origine permet également à une société d'assurance fédérale de faire affaires dans ce pays elle-même ou par l'intermédiaire de filiales (24 LAF). Une personne morale (canadienne ou étrangère) qui veut exercer des activités d'assurance au Canada peut demander sa prorogation pour être régie par la Loi fédérale sur les assurances (32 LAF). Le gouvernement fédéral peut faciliter une telle prorogation en autorisant une société ainsi prorogée sous le régime de la Loi fédérale sur les assurances à tenir à l'étranger les livres et registres qui devraient normalement être tenus au Canada et à traiter à l'étranger les renseignements se rapportant à leur tenue et à leur conservation (38(1)(f) LAF).

Une société d'assurance fédérale ne peut exercer ses opérations d'assurance au Canada que si son capital versé est d'au moins 10 000 000 $ (57 LAF). Les montants reçus par une société d'assurance fédérale avant le début de ses opérations, à titre de souscription à des actions du capital de la société, sont déposés au Canada dans une autre institution financière canadienne acceptant des dépôts ou placés dans des titres du gouvernement du Canada ou du gouvernement d'une province (56 LAF). Une société d'assurance fédérale peut avoir plusieurs catégories d'actions dont nécessairement une catégorie d'actions ordinaires (64 LAF) et elle peut émettre des débentures non garanties par voie de souscription publique en vertu d'un acte de fiducie (317 et suiv. LAF). Au moins un des fiduciaires nommés dans un tel acte de fiducie doit être constitué sous le régime d'une loi canadienne (323 LAF).

b) Administration

La Loi fédérale sur les assurances prévoit de nombreuses dispositions régissant l'administration d'une société d'assurance fédérale. Ainsi, qu'une société d'assurance fédérale doit maintenir en permanence un siège social au Canada (260 LAF). Les livres de la société, incluant notamment le registre central des valeurs mobilières (274(1) LAF), sont habituellement conservés à ce siège social ou en tout autre lieu au Canada convenant au conseil d'administration (262(1) LAF). La société doit, de plus, conserver et traiter au Canada tous les renseignements ou données se rapportant à la tenue et à la conservation de ses livres sauf si elle en est dispensée par le Surintendant des institutions financières (268 LAF).

Le conseil d'administration d'une société d'assurance fédérale est composé d'au moins sept administrateurs dont au moins la moitié, dans le cas d'une filiale d'une entité étrangère, et les trois-quarts pour les autres cas, doivent, au moment de leur élection, être résidents canadiens (167 LAF). Au moins un tiers des administrateurs d'une société d'assurance fédérale doivent être indépendants de la société (171 LAF) et au plus 15 % des administrateurs peuvent être des employés de la société d'assurance fédérale ou de l'une de ses filiales (172 LAF). Les personnes qui sont des employés ou des membres d'un gouvernement ne peuvent être administrateurs d'une société d'assurance fédérale (168(1) LAF). Pour délibérer en conseil, au moins les trois-quarts des administrateurs présents doivent être résidents canadiens sous réserve du fait que dans le cas d'une filiale d'une entité étrangère, cette exigence est réduite à la moitié des administrateurs présents (192 LAF). Au niveau des dirigeants, on peut noter que le chef de la direction d'une société d'assurance fédérale doit résider habituellement au Canada (205 LAF).

Les assemblées d'actionnaires d'une société d'assurance fédérale et les assemblées d'assurés d'une société mutuelle d'assurance fédérale se tiennent au Canada (140 LAF). Lors des assemblées annuelles, les actionnaires de la société ou les membres de la mutuelle doivent nommer un vérificateur qui doit résider au Canada (338 LAF) et un actuaire qui doit être «Fellow» de l'Institut Canadien des Actuaires (359 LAF). Le rapport de l'actuaire sera d'ailleurs annexé à l'état annuel de la société d'assurance fédérale (667 LAF).

Une société d'assurance fédérale est tenue de maintenir, pour son fonctionnement, des éléments d'actif dont la valeur est déterminée par règlements adoptés par le gouvernement (517 LAF).

c) Activités et pouvoirs

Une société d'assurance fédérale possède la capacité d'une personne physique et peut exercer son activité sur l'ensemble du territoire canadien et à l'extérieur du Canada dans les limites prévues par les règles de droit des pays étrangers où elle exerce ses activités (15 LAF). Elle peut en plus exercer à l'étranger des activités reliées à l'informatique (441 LAF). Cependant, une société d'assurance fédérale ne peut exercer certaines activités que par l'intermédiaire d'une filiale (496 LAF). Ces activités comprennent notamment l'activité de fiduciaire (467 LAF), l'acceptation de dépôts d'argent (468 LAF) et le commerce des valeurs mobilières (469 LAF). Par ailleurs, il est interdit à une société fédérale d'assurance de dommages d'exercer des activités de crédit-bail (479 LAF) alors qu'une société fédérale d'assurance de personnes peut exercer une telle activité elle-même (476 LAF) ou par l'intermédiaire d'une filiale (496 LAF).

Une société d'assurance fédérale ayant des polices en cours au Canada doit devenir et demeurer membre d'une association d'indemnisation des assurés (449 LAF).[87]

d) Propriété

Chaque société d'assurance fédérale ayant des capitaux propres d'au moins 750 000 000 $ doit, entre autres, avoir un nombre d'actions cotées et négociables dans une bourse reconnue au Canada conférant au moins 35 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions de la société en circulation. La société qui a des capitaux propres d'au moins 750 000 000 $ au moment de l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur les assurances, a cinq ans à compter de cette date pour respecter cette exigence. Dans le cas de toute autre société d'assurance fédérale, la date applicable pour le respect de cette exigence se situe cinq ans après la première assemblée annuelle des actionnaires et titulaire de police de celle-ci suivant le moment où les capitaux propres de la société d'assurance atteignent 750 000 000 $ (411 et 416 LAF).

Une personne ne peut acquérir plus de 10 % des actions d'une catégorie d'actions du capital d'une société d'assurance fédérale sans obtenir l'autorisation du ministre des Finances (407 LAF). De plus, lorsqu'une telle opération a pour effet de faire de la société une filiale d'une institution financière étrangère, le ministre des Finances ne donnera son autorisation que si les sociétés d'assurance fédérales ont un traitement aussi favorable dans le pays d'origine de cette entité d'assurance étrangère (420(2) LAF).

En matière de propriété par des non-résidents, la Loi fédérale sur les assurances prévoit certaines restrictions applicables seulement aux sociétés d'assurance de personnes ou «d'assurance-vie». En effet, un non-résident ne peut détenir plus de 10 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions en circulation d'une société fédérale d'assurance de personnes et l'ensemble des actionnaires d'une telle société non-résidents ne peuvent ensemble détenir plus de 25 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions en circulation de la société (429 LAF). Cette restriction ne s'applique pas à une société déjà contrôlée par un non-résident au moment de l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur les assurances ou lors de sa constitution (429(2) LAF).

Elle ne s'applique pas également à un résident américain puisque celui-ci est assimilé à un résident canadien pour les fins de cette disposition (427(2) LAF).

La violation des règles mentionnées aux deux paragraphes précédents entraîne la suspension du droit de vote des actionnaires contrevenants (418 et 430 LAC) et rend ceux-ci inéligibles pour devenir administrateurs de la société (168(e) LAC).

Un gouvernement ou un de ses mandataires ou organismes ne peut détenir des actions dans le capital d'une société d'assurance fédérale, à moins qu'il ait le contrôle d'une institution étrangère qui contrôle une société d'assurance fédérale (428 LAF). Notons cependant que la définition de mandataire d'un gouvernement ne comprend pas une entité exerçant des fonctions touchant à l'administration, la gestion ou au placement d'un fonds établi pour la pension comme, par exemple, la Caisse de dépôts et placement du Québec (427 LAF).

e) Autres particularités

En matière de placements, une société d'assurance fédérale est tenue de se conformer aux principes et aux normes qu'une personne prudente appliquerait dans la gestion d'un portefeuille de placements et de prêts afin d'éviter des risques de pertes indues et d'assurer un juste rendement (493 LAF). Notons que les pourcentages maximums d'investissement prévus dans la Loi fédérale sur les assurances pour les sociétés d'assurance de dommages et les sociétés d'assurance de personnes sont parfois différents. Les opérations entre une société d'assurance fédérale et les personnes ayant des liens étroits avec elle sont fortement restreintes (519 et suiv. LAF). La réassurance est cependant possible avec un apparenté qui est une société étrangère (524 LAF).

La société fédérale d'assurance de personnes est tenue de maintenir pour son fonctionnement un capital suffisant ainsi que des formes de liquidités suffisantes et appropriées conformément aux règlements adoptés par le gouvernement (516 LAC).

En plus des autres moyens dont il dispose pour assurer le respect de la Loi fédérale sur les assurances (notamment par des examens, enquêtes, et décisions), le Surintendant des institutions financières a le pouvoir de prendre contrôle d'une société d'assurance fédérale qui ne se conforme pas aux dispositions de la Loi fédérale sur les assurances et de s'adresser au tribunal pour demander sa liquidation ou dissolution (664 et suiv. LAF).

1.3.1.3 Sociétés d'assurance d'une autre province

Les autres provinces canadiennes ont également adopté leur propre législation sur les assurances sur la base d'un cadre de réglementation uniforme qui a été repris presque entièrement dans chaque province.[88] L'étude de ces différentes législations déborde largement l'objet du présent rapport. Il convient cependant de noter que les assureurs des autres provinces doivent obtenir un permis pour faire affaires au Québec; nous traiterons des modalités de l'obtention de ce permis dans la section 1.3.1.5. La liste de sociétés d'assurance constituées en vertu des lois des

autres provinces du Canada et faisant affaires au Québec est jointe au présent rapport à titre d'annexe F.

Chacune des autres provinces exigent que les assureurs qui désirent exercer des activités d'assurance sur son territoire obtiennent un permis d'assureur émis par la province en question. Comme au Québec et au fédéral, chaque province a aussi un organisme de surveillance auquel doivent se soumettre les compagnies d'assurance. Dans tous les cas, l'assureur doit, aux fins de rencontrer les critères de solvabilité, déposer auprès de l'organisme de surveillance certaines sommes déterminées par règlement. Il existe une grande coopération entre la juridiction fédérale et les juridictions provinciales à l'égard des normes concernant les dépôts et les critères de solvabilité. Par exemple, la Nouvelle-Ecosse s'en remet totalement à la surveillance effectuée par le fédéral sur la solvabilité des assureurs faisant affaires dans cette province. En pratique, les autres provinces acceptent elles aussi les normes fédérales et font en sorte qu'une société d'assurances pourra obtenir une exemption dans ces provinces si elle se conforme aux exigences fédérales.[89] La loi ontarienne prévoit d'ailleurs le remboursement du dépôt d'un assureur en Ontario dans le cas où la société s'est conformée aux exigences semblables de la législation fédérale ou d'une autre province.[90]

Comme les autres provinces acceptent les normes fédérales, il peut s'avérer pratique pour une société d'assurance d'obtenir d'abord un permis d'assurance ou de se constituer en vertu de la Loi fédérale sur les assurances pour ensuite demander l'émission de permis aux autorités compétentes de chaque province où elle entend exercer ses activités.

1.3.1.4 Sociétés d'assurance étrangères

Une société d'assurance constituée ailleurs qu'au Canada incluant les Lloyds (572 et 574 LAF) ne peut garantir des risques au Canada sans avoir obtenu l'autorisation du surintendant fédéral. Cependant, une telle autorisation n'est pas nécessaire pour toute activité relative à l'exécution au Canada de contrats d'assurance conclus à l'étranger avec des personnes qui ne résident pas au Canada au moment de l'émission de la police. Le surintendant ne peut permettre l'exercice à la fois de l'assurance de personnes et de branches d'assurances reliées aux dommages (590 LAF).

Une société d'assurance étrangère doit nommer un agent principal qui doit résider habituellement au Canada (580(3) LAF).

Une société d'assurance étrangère est tenue de nommer un actuaire à l'égard de ses opérations d'assurance au Canada. Cet actuaire doit être un «Fellow» de l'Institut Canadien des Actuaires et être résident canadien (623 et 624 LAF). Une société étrangère doit également nommer un vérificateur à l'égard de ses opérations d'assurance au Canada. Ce vérificateur doit résider habituellement au Canada et être indépendant de la société étrangère et de son agent principal (633 et 634 LAF).

Si la société d'assurance étrangère a des polices en cours au Canada, elle doit devenir membre d'une société d'indemnisation des assurés (592 LAF). Elle doit constituer une caisse séparée pour des polices émises, reçues ou gardées au Canada (593 LAF). Les caisses sont composées d'éléments d'actif situés au Canada (594 LAF).

La société étrangère doit, à l'égard de chaque catégorie d'assurance pour laquelle elle est autorisée à garantir des risques, maintenir des éléments d'actif au Canada dont la valeur totale est calculée conformément aux règlements. Même si elle se conforme à ces règlements, le Surintendant des institutions financières peut, par ordonnance, lui demander d'augmenter son actif au Canada (609 LAF). L'actif que la société d'assurance étrangère est tenue de maintenir est placé en fiducie auprès d'une institution financière canadienne approuvée par le surintendant. Le fiduciaire peut disposer de l'actif au Canada selon les termes de l'acte de fiducie qui le nomme en autant qu'il maintient la valeur de l'actif déterminée par le surintendant (611 LAF).

La société d'assurance étrangère est tenue, en ce qui touche son actif au Canada, de se conformer aux principes, normes et procédures qu'une personne prudente mettrait en oeuvre dans la gestion de portefeuille de placements et de prêts afin, d'une part, d'éviter des risques de pertes indues et, d'autre part, d'assurer un juste rendement (615 LAF). La société d'assurance étrangère doit maintenir des livres comptables distincts pour ses opérations au Canada. Ces livres et documents sont conservés à l'agence principale de la société étrangère au Canada (647 LAF).

La société d'assurance étrangère qui veut mettre fin à ses opérations d'assurance au Canada doit demander par écrit au surintendant la libération de son actif au Canada. Cette libération est subordonnée au rachat ou à la réassurance de ses polices en cours au Canada par une société d'assurance canadienne ou par une autre société d'assurance étrangère agréée aux termes de la *Loi fédérale sur les assurances* qui garantit des risques au Canada, ou à leur transfert à une telle société (650 et 651 LAF).

La liste des sociétés d'assurance étrangères faisant affaires au Québec est jointe au présent rapport à titre d'annexe G.

1.3.1.5 Permis pour faire affaires au Québec

Pour agir au Québec à titre d'assureur, une société d'assurance doit être titulaire d'un permis émanant de l'inspecteur général des institutions financières. Les Lloyds peuvent également obtenir ce permis ainsi que les assureurs qui délivrent des contrats d'assurance réciproques et qui sont constitués en vertu des lois autres que celles du Québec (201 LAQ). L'exigence d'obtenir un permis s'applique aussi aux assureurs qui offrent des contrats d'assurance collective dont certains bénéficiaires résident au Québec. Une compagnie d'assurance n'ayant pas été constituée au Québec et qui possède un permis peut acquérir, détenir et aliéner des biens-fonds au Québec et des créances garanties par eux et aussi les grever de charges réelles (274 LAQ).

Même si la *Loi fédérale sur les assurances* contient des dispositions ayant trait à l'obtention d'un permis pour des sociétés d'assurances provinciales ou étrangères, les tribunaux ont déjà décidé qu'il n'était pas nécessaire pour une société d'assurance étrangère ou d'une province d'obtenir préalablement un tel permis fédéral pour être titulaire d'un permis provincial.[91]

Les assureurs qui n'ont pas de bureaux au Québec peuvent émettre des contrats d'assurance sans permis pourvu que ce soit par l'intermédiaire d'un courtier spécial visé dans la *Loi sur les intermédiaires de marché* et sans aucune réclame ni publicité (204 LAQ).

Toute société d'assurance non constituée en vertu d'une loi du Québec a, à l'égard des activités qu'elle exerce au Québec, les droits et obligations d'une compagnie d'assurance québécoise et est tenue de respecter sa loi constitutive si celle-ci est plus restrictive (206 LAQ). Toute compagnie qui n'est pas constituée en vertu d'une loi du Québec et qui n'y a pas son siège social doit, si elle demande un permis nommer un représentant principal au Québec, lequel doit résider au Québec (207 LAQ).

Il est à noter que le législateur québécois s'est gardé le droit d'adopter des règlements pour déterminer, comme condition d'émission ou de renouvellement de permis, la proportion raisonnable de l'actif d'un assureur devant être investi au Québec eu égard à la valeur réelle de ses engagements envers ses assurés au Québec.[92] Ce pouvoir de réglementation n'a cependant pas encore été exercé.

Pour obtenir son permis, une société d'assurance doit fournir certaines informations à l'inspecteur général des institutions financières et rencontrer certaines exigences. Toutefois, les exigences minimales de capitalisation ne sont exigibles que pour les compagnies qui ont demandé un premier permis après le 20 janvier 1984. L'inspecteur général des institutions financières vérifie également si la société d'assurance se conforme à la législation de sa juridiction d'origine régissant ses activités, avant d'émettre le permis (211 LAQ).

L'obtention du permis est conditionnelle au dépôt d'un cautionnement (224 LAQ). Toutefois la ministre déléguée aux Finances peut relever tout assureur de cette obligation si elle juge équivalent et satisfaisant un cautionnement versé auprès du ministre des Finances du Canada (230 LAQ).

1.3.2 La protection des assurés

1.3.2.1 Sociétés d'assurance de dommages

Au Canada, l'association d'indemnisation des sociétés d'assurance de dommages canadiennes ou étrangères est la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD (la «SIAD»). Cette association est régie par ses documents constitutifs, par son Règlement No. 1. Le siège social de la SIAD est situé dans la ville de Toronto. La SIAD est un organisme privé pan-canadien à charte fédérale financé par les membres de l'industrie de l'assurance de dommages afin de protéger et d'indemniser les détenteurs de polices d'assurance de dommages, jusqu'à concurrence

de 200 000 $, dans le cas où une des sociétés membres de la SIAD serait insolvable ou serait mise en liquidation.

Tout assureur enregistré auprès du gouvernement du Canada ou titulaire d'un permis d'une province ou d'un territoire peut présenter une demande d'affiliation à la SIAD. Des dispositions prévoient que tout gouvernement provincial ou d'un territoire qui le désire peut conclure une entente de participation avec la SIAD. Dans ce cas, tous les assureurs enregistrés auprès du gouvernement (lorsqu'il s'agit du gouvernement fédéral) ou détenant un permis délivré par celui-ci (lorsqu'il s'agit d'un gouvernement provincial ou d'un territoire) sont tenus de devenir membres de la SIAD.[93] Une fois devenu membre, un assureur n'est pas autorisé à mettre fin à son affiliation.

La SIAD couvre de nombreux types d'assurance de dommages, notamment les assurances d'habitations, automobiles et des entreprises, sans toutefois couvrir certaines catégories d'assurance très spécialisées, comme les cautionnements par exemple. Il existe également des exclusions régionales en ce qui concerne l'assurance automobile en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Saskatchewan et au Québec, des provinces qui possèdent des régimes d'assurance automobiles étatisés.

1.3.2.2 Sociétés d'assurance de personnes

Au Canada, l'association d'indemnisation des sociétés d'assurance de personnes est la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (la «SIAP»). Cette association est régie par ses documents constitutifs, par son Règlement No. 1 et par son protocole d'exécution. Le siège social de la SIAP est situé dans la ville de Toronto. La SIAP est un organisme privé pan-canadien à charte fédérale établi depuis 1988 et financé par les membres de l'industrie de l'assurance de personnes afin de protéger et d'indemniser les détenteurs de polices d'assurance de personnes, jusqu'à concurrence de certaines limites, dans le cas où une de ses compagnie membres serait insolvable ou serait mise en liquidation. L'objectif du protocole d'exécution est d'exposer la procédure que doit suivre la SIAP pour effectuer des versements aux titulaires de polices d'un membre insolvable et dont les réclamations ne sont pas autrement payées ou dont le paiement est retardé.

Le Québec rend obligatoire l'adhésion à la SIAP pour l'obtention d'un permis d'assureur.[94] Tout assureur enregistré auprès du gouvernement du Canada ou titulaire d'un permis d'une province ou d'un territoire peut présenter une demande d'affiliation à la SIAP et cette dernière acceptera la demande. Des dispositions prévoient que tout gouvernement qui le désire peut conclure une entente de participation avec la SIAP. Dans ce cas, tous les assureurs enregistrés auprès du gouvernement (lorsqu'il s'agit du gouvernement fédéral) ou détenant un permis délivré par celui-ci (lorsqu'il s'agit d'un gouvernement provincial ou d'un territoire) sont tenus de devenir membres; par contre, les assureurs qui sont sur le point d'être liquidés ou placés sous le contrôle d'un surintendant ne sont pas autorisés à adhérer à la SIAP. Une fois devenu membre, un assureur n'est pas autorisé à mettre fin à son affiliation.

Pour qu'un contrat soit couvert par la SIAP, il est nécessaire que la police d'assurance de personnes soit établie en devises canadiennes, que le titulaire réside au Canada au moment de l'établissement de la police ou qu'il y réside par la suite et que la police figure dans les registres canadiens de l'assureur membre. Il est également nécessaire que la police ne soit pas couverte en vertu d'une autre entente semblable conclue dans un autre pays.

Tout engagement pris par un assureur membre de la SIAP en vertu d'une police d'assurance de personnes ou en vertu d'un contrat de capitalisation ou de rentes dans le but de verser soit une somme fixe ou un paiement minimal au bénéficiaire, est couvert par la SIAP. La protection offerte par la SIAP est cependant assujettie à certaines limites dont les montants varient généralement entre 60 000 $ et 200 000 $ dépendant de l'objet de la police.

1.4 La réglementation des marchés des capitaux

Par réglementation des marchés des capitaux, on entend l'ensemble des règles qui régissent l'appel à l'épargne public et privé par des entreprises et les règles qui régissent le financement de ces entreprises. Le présent chapitre n'a pas pour objectif de discuter des institutions financières comme source de capital.

La réglementation des marchés des capitaux au Canada ne peut être considérée de façon isolée. Les législations sur les valeurs mobilières et les règles des organismes de réglementation et d'autoréglementation mentionnées ci-dessous font partie de l'ensemble de la réglementation de nature économique qui est en vigueur au Canada. Afin d'avoir une idée plus précise de l'ensemble de la réglementation applicable aux marchés des capitaux, on doit tenir compte des lois fédérale et provinciales sur les impôts, des législations fédérales et provinciales régissant les institutions financières et de plusieurs autres législations diverses, dont certaines sont mentionnées dans le présent rapport.

1.4.1 Les organismes de réglementation

Au Canada, les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières sont principalement de juridiction provinciale. Chaque province de même que les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon ont adopté une loi régissant les valeurs mobilières. De plus, les provinces et les territoires ont chacun mis sur pied une commission des valeurs mobilières ou un organisme similaire dont la mission est de favoriser le bon fonctionnement du marché des valeurs mobilières dans leur juridiction territoriale, d'assurer la protection des épargnants, de régir l'information aux épargnants et d'encadrer l'activité des professionnels du marché des valeurs mobilières.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont également adopté des lois régissant la constitution de compagnies qui contiennent des règles qui traitent notamment de l'appel public à l'épargne, des offres publiques d'achat et des transactions d'initiés. De plus, les législations régissant les institutions financières mentionnées précédemment contiennent à l'occasion des règles sur l'appel

public à l'épargne et les transactions d'initiés. Toutes ces exigences s'ajoutent à celles des lois provinciales sur les valeurs mobilières.

On retrouve au Canada six bourses de valeurs qui sont situées à Vancouver, à Calgary, à Winnipeg, à Toronto (deux) et à Montréal. Les bourses sont des organismes privés d'autoréglementation dont la constitution a été autorisée par la législation provinciale. Ces bourses ont toutes adopté une importante réglementation régissant leurs membres, les sociétés qui y sont inscrites et les titres qui y sont négociés.

Enfin, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières est un organisme privé qui regroupe une grande partie des courtiers en valeurs mobilières qui font affaires au Canada et qui sont membres de bourses canadiennes.

1.4.1.1 La Commission des valeurs mobilières du Québec

La Commission des valeurs mobilières du Québec (la «Commission») est chargée de l'administration de la *Loi sur les valeurs mobilières* et exerce les fonctions qui y sont prévues. Sa mission consiste à favoriser le bon fonctionnement du marché des valeurs mobilières, à assurer la protection des épargnants contre les pratiques déloyales, abusives et frauduleuses, à régir l'information des porteurs de valeurs mobilières et du public sur les personnes qui font publiquement appel à l'épargne et sur les valeurs émises par ces entreprises, et à encadrer l'activité des professionnels du marché des valeurs mobilières, des associations qui les regroupent et des organismes chargés d'assurer le fonctionnement d'un marché de valeurs mobilières.[95] La Commission est composée d'au plus sept membres, dont un président et deux vice-présidents qui sont nommés par le gouvernement.[96]

La *Loi sur les valeurs mobilières* du Québec et le règlement adopté sous son empire régissent plusieurs aspects des marchés des capitaux dans la province dont l'appel public à l'épargne sous tous ses aspects, les offres publiques d'achat et les transactions d'unités, l'activité des courtiers et conseillers en valeurs mobilières et les organismes d'autoréglementation comme la Bourse de Montréal.

La *Loi sur les valeurs mobilières* confère à la Commission le pouvoir de conclure un accord avec une personne ou un organisme, du Québec ou de l'extérieur du Québec, en vue de favoriser l'application de cette Loi ou d'une autre loi étrangère en matière de valeurs mobilières.[97] La *Loi sur les valeurs mobilières* stipule également que le gouvernement du Québec peut conclure avec un autre gouvernement un accord prévoyant la délégation de pouvoirs que cette Loi confère à la Commission ou qu'une loi d'une autre autorité législative confère à un organisme analogue.[98]

Une entente avec la «Securities and Exchange Commission» et les Commissions des valeurs mobilières de l'Ontario et de Colombie-Britannique en vue de favoriser la coopération et l'assistance mutuelle en matière d'administration et d'application des lois sur les valeurs mobilières a été conclue en janvier 1988. Une entente similaire a également été conclue en

janvier 1992 avec la Commission des opérations de bourse de la République Française. De plus, une entente visant à coordonner certaines politiques sur la réglementation des courtiers et conseillers en valeurs mobilières liée à des institutions financières fédérales entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada a été signée par le bureau du Surintendant des institutions financières et la Commission en mars 1988. La Commission est également membre de l'Organisation internationale des commissions de valeurs mobilières.

La Commission et les commissions des valeurs mobilières de d'autres provinces et autres organismes similaires ont adopté plusieurs instructions générales afin d'harmoniser certaines de leurs procédures. À titre d'exemple, pour faciliter l'approbation d'un prospectus par plus d'une autorité et pour favoriser une application uniforme des règles, les autorités de réglementation en valeurs mobilières se sont entendues sur les procédures que doit suivre un émetteur pour faire approuver les documents requis par plus d'une autorité.[99] Les organismes de réglementation en valeurs mobilières ont également adopté des règles que les émetteurs doivent suivre pour communiquer avec des actionnaires dont les noms ne sont pas inscrits dans les registres des sociétés.

1.4.1.2 La Bourse de Montréal

La Bourse de Montréal est un organisme d'autoréglementation qui a été reconnue à cet effet par la Commission. À ce titre, tout projet de modification des documents constitutifs, des règlements internes ou des règles de fonctionnement de la Bourse doit être présenté à la Commission pour approbation.[100] La Commission a également le pouvoir de faire une inspection afin de vérifier dans quelle mesure la Bourse de Montréal se conforme aux dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières*, du règlement adopté sous son empire et des instructions générales adoptées par la Commission, et afin de vérifier de quelle manière la Bourse exerce les pouvoirs qui lui ont été délégués.[101] La Commission exerce également un pouvoir de révision des décisions rendues par la Bourse de Montréal.[102]

La Bourse de Montréal a adopté un ensemble de règles et de règlements régissant l'activité de ses membres et les sociétés dont les titres sont inscrits et négociés sur son parquet.[103]

La direction de la Bourse de Montréal relève du comité des gouverneurs. Celui-ci dispose, en plus des pouvoirs spécifiques accordés par les règlements de la Bourse, de tous les pouvoirs et de l'autorité nécessaire à la gestion des affaires de la Bourse, à la discipline des membres, des personnes approuvées et des titulaires de permis et à la réalisation des objets poursuivis par la Bourse.[104]

Chaque membre doit être approuvé par la Bourse de Montréal au moment de son admission et doit par la suite satisfaire aux conditions exigées pour demeurer membre.[105] Les membres peuvent être des personnes physiques, des sociétés ou des corporations.[106] Les membres individuels doivent être majeurs et être résidents canadiens, en plus d'avoir l'expérience jugée satisfaisante par la Bourse.[107] Une société qui veut devenir membre de la Bourse de Montréal doit avoir été formée en vertu d'un contrat régi par les lois d'une des provinces du Canada ou

de toute autre juridiction reconnue par la Bourse, à moins d'être une société qui ne fait pas affaires avec le public au Canada et qui est enregistrée auprès d'une commission des valeurs mobilières ou d'un autre organisme de réglementation reconnu par la Bourse.[108] Au moins 40 % des associés d'une société membre doivent être des membres de l'industrie.[109] Dans le cas des corporations membres, elles doivent avoir été constituées en vertu des lois du Canada ou d'une province à moins d'être une corporation membre qui ne fait pas affaires avec le public au Canada et qui est enregistrée auprès d'une Commission de valeurs mobilières ou d'un autre organisme de réglementation reconnue par la Bourse.[110]

La Bourse de Montréal a également créé des catégories de membres associés, dont la catégorie de membre correspondant-électronique. Un membre correspondant-électronique est une personne non résidente qui est autorisée à effectuer des opérations en matière de valeurs mobilières avec le public dans la juridiction où elle fait affaires et agréée comme telle par le comité des gouverneurs et qui, moyennant le paiement de tous les frais prescrits, peut maintenir un accès électronique ou téléphonique aux installations d'un membre sur le parquet, au système d'acheminement et d'exécution automatique de la Bourse de Montréal pour les représentants enregistrés et à tout autre système automatisé déterminé à l'occasion par le comité des gouverneurs.[111]

Les membres sont liés par les termes de tout accord conclu par la Bourse de Montréal avec d'autres bourses ou d'autres organismes oeuvrant dans le commerce des valeurs mobilières au Canada dans le but de protéger la Bourse et le public, dans le cas où des membres deviendraient insolvables ou ne pourraient faire face à leurs obligations envers leurs clients. Les membres ne peuvent agir contrairement à ces accords ou exposer la Bourse à des obligations en vertu de ces accords.[112]

Un fonds spécial, appelé Fonds de compensation des courtiers a été créé dans le but de préserver l'intégrité du fonctionnement de la compensation de la Bourse de Montréal. Le financement du Fonds de compensation des courtiers s'effectue au moyen de cotisations imposées à tous les membres de la chambre de compensation de la façon prévue dans les règles de la Bourse de Montréal.[113]

La Bourse de Montréal peut déterminer les termes et conditions des transactions effectuées en bourse ou hors bourse de la façon qui lui semble opportun.[114] En vertu de cette règle, la Bourse de Montréal a interdit les transactions hors bourse de valeurs mobilières inscrites à une autre bourse canadienne reconnue, sauf autorisation. Les règles contiennent également certaines dispositions relatives aux transactions effectuées à l'extérieur du Canada dans le cas de transactions hors bourse.[115]

Le comité des gouverneurs de la Bourse de Montréal peut à l'occasion fixer l'étendue, la base et la forme de présentation des vérifications comptables, des bilans, rapports et états préparés par les vérificateurs de courtiers en conformité des dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières*, ainsi que le système de comptabilité et la tenue des livres et dossiers à être employée par les membres relativement à la conduite de leurs affaires. Les règles imposent à leurs

membres des obligations de déclarations de leur situation financière.[116] Sur demande d'un client, un membre doit lui remettre des états financiers vérifiés prescrits. De plus, un membre peut publier dans un journal ou dans tout autre média d'informations au Canada un état consolidé de sa situation financière.[117]

La Bourse réglemente également les montants minimums de marge que les membres doivent requérir de leurs clients pour effectuer les transactions. Les montants des marges requises (c'est-à-dire le montant minimal que le client doit avancer en espèces) sont entre autres fonction de la valeur des catégories de titres mentionnés dans les règles.[118] Certaines valeurs non cotées de banques canadiennes, d'institutions financières canadiennes et de fonds mutuel vendues dans toutes les provinces du Canada, peuvent également être portées sur marge au même titre que les valeurs cotées en bourse et mentionnées aux règles.[119] Il existe des exceptions dans le cas de solde de transactions en cours des membres des bourses et associations reconnues, qui regroupent plus de 22 bourses et associations de valeurs nord américaines et européennes pour la plupart.[120]

Les normes d'inscription de sociétés à la Bourse de Montréal sont entre autres fonctions de l'intégrité, de la responsabilité financière et de la compétence de la direction, de la capacité financière de la société et du nombre de porteurs publics qui possèdent des titres.[121] Toute société qui a procédé à un appel public à l'épargne au Québec peut faire une demande d'inscription de ses titres à la Bourse de Montréal.[122] La Bourse de Montréal a créé une division internationale où sont inscrits des titres de sociétés étrangères.[123] Les sociétés dont les titres sont inscrits dans cette division sont assujetties à des règles similaires aux sociétés canadiennes, bien que les exigences minimales d'inscriptions soient plus sévères.[124]

La compensation, le règlement et la livraison entre les membres de transactions portant sur des actions et autres valeurs doivent être effectués conformément aux règles prescrites par la Bourse de Montréal, à moins d'être effectués par la Caisse canadienne de dépôts de valeurs Ltée ou un autre organisme désigné par le comité des gouverneurs.[125]

1.4.1.3 L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières

L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières («ACCOVAM») est l'organisme national d'autoréglementation du commerce des valeurs mobilières au Canada. L'ACCOVAM est chargée d'adopter et de faire observer un code de déontologie au moyen de l'autoréglementation, et de promouvoir par des études, des déclarations publiques et des démarches, un ensemble de politiques d'épargne et de placement favorisant la mobilisation et l'affectation efficace des capitaux.

En vertu de son acte constitutif, l'ACCOVAM a pour objet :

. de créer et d'entretenir un climat favorable à l'épargne et au placement, afin de stimuler l'accumulation des capitaux nécessaires à une croissance économique soutenue, à l'amélioration du niveau de vie et à l'emploi productif d'une population croissante;

. d'encourager l'observation de pratiques professionnelles loyales entre ses membres, par le biais de l'autoréglementation et de l'autodiscipline, ainsi que d'adopter et de voir à l'application, au besoin, de pratiques et d'exigences pour la protection de ses membres, de leurs clients respectifs et du public en général;

. d'instituer et de voir à l'application d'exigences relatives au capital et aux assurances et d'autres exigences pour la protection de ses membres, de leurs clients respectifs et du public;

. de fournir à ses membres un moyen de se concerter sur des questions d'intérêt commun, d'avoir des consultations et de coopérer avec les gouvernements, les institutions financières et d'autres associations;

. de collaborer avec les gouvernements et de les appuyer dans leurs démarches visant à mettre au point toute législation financière qui soit dans l'intérêt du public, et de s'y opposer lorsque juger contraire à celui-ci;

. de fournir des services éducatifs propres à améliorer la compétence professionnelle des employés de ses membres et instruire le public sur l'épargne et le placement.

Les firmes qui sont membres de l'ACCOVAM exécutent plus de 95 % des opérations sur valeurs mobilières au Canada. Elles ont plus de 700 bureaux situés dans toutes les provinces canadiennes et plus de 50 bureaux dans les grands centres financiers à l'étranger.

L'ACCOVAM est un organisme à but non lucratif qui n'est pas constitué en société. L'acte constitutif et les statuts de l'ACCOVAM peuvent être révoqués, modifiés ou remis en vigueur par le conseil d'administration, mais de tels changements doivent toujours recevoir l'approbation des deux tiers des membres réunis au moment des assemblées générales ou spéciales. Chaque section de l'ACCOVAM peut adopter ses propres règlements à condition qu'ils soient compatibles avec l'acte constitutif et les statuts de l'ACCOVAM.

Peuvent être membres de l'ACCOVAM les particuliers, firmes et sociétés qui font le commerce des valeurs mobilières au Canada, à condition d'être constitués en société au Canada en vertu d'une charte fédérale ou provinciale ou d'une charte émise par un territoire canadien, et dûment inscrit comme courtier auprès d'une commission des valeurs mobilières ou autre organisme similaire. Les règles de l'ACCOVAM prévoient des exigences spécifiques aux administrateurs et dirigeants de ses membres, sur leur compétence et leur probité, et sur le capital suffisant que doivent posséder les membres pour leur permettre de détenir un inventaire de titres et d'effectuer leurs affaires. Les membres de l'ACCOVAM doivent cotiser, selon les exigences, au Fonds canadien de protection des épargnants.

Les affaires de l'ACCOVAM sont gérées par sept conseils de section (Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Pacifique).

1.4.2 Les courtiers et les conseillers en valeurs mobilières

Au Québec, les courtiers et conseillers en valeurs mobilières sont essentiellement régis par les dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières*, du règlement adopté sous son empire et la *Loi sur les intermédiaires de marché*. Les courtiers en valeurs mobilières qui sont membres d'une bourse de valeurs et qui sont membres de l'ACCOVAM sont également assujettis à la réglementation adoptée par ces dernières.

La réglementation porte principalement sur les aspects suivants: la compétence et la probité des actionnaires, administrateurs et dirigeants de la personne inscrite, son capital-actions, les changements de contrôle et l'augmentation des participations des actionnaires, les conflits d'intérêts et les relations avec les clients. De plus, diverses approbations doivent être obtenues avant que la personne inscrite puisse conclure certaines opérations. Par exemple, le changement de contrôle d'un courtier en valeurs mobilières requiert l'approbation préalable de la Commission, de la Bourse de Montréal (si le courtier en est membre) et de l'ACCOVAM (si le courtier en est également membre).[126]

Les bourses de valeurs mobilières au Canada ainsi que l'ACCOVAM étant des organismes d'autoréglementation, le présent chapitre ne traitera pas des règles qui peuvent régir la propriété et les activités des courtiers en valeurs membres de ces organismes d'autoréglementation. L'accent a été mis sur les règles que l'on retrouve dans la *Loi sur les valeurs mobilières* et son règlement d'application; comme il a été mentionné précédemment, les règles adoptées par la Bourse de Montréal et l'ACCOVAM réglementent souvent les mêmes activités que celles qui font l'objet de normes en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

Au Québec, un courtier ou un conseiller en valeurs ne peut exercer son activité que s'il est inscrit à ce titre auprès de la Commission.[127] Les personnes qui agissent comme dirigeants et comme représentants doivent également être inscrites à ce titre.[128] La Commission, après avoir vérifié que le candidat remplit les conditions fixées par règlement, procède à l'inscription lorsqu'elle estime que le candidat ou, dans le cas d'une personne morale, ses dirigeants, présentent la compétence et la probité voulues pour assurer la protection des épargnants, que le candidat est solvable et, dans le cas d'une personne morale, qu'elle présente des assises financières nécessaires à la viabilité de son entreprise.[129]

La Commission peut retirer les droits conférés par l'inscription, les suspendre ou assortir leur exercice de restrictions ou de conditions lorsqu'elle estime qu'une personne inscrite ne respecte pas les dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières* ou du règlement adopté sous son emprise, ou lorsque la protection des épargnants l'exige.[130]

Le courtier ou le conseiller en valeurs mobilières inscrit au Québec doit maintenir plusieurs livres et registres et fournir à la Commission des états financiers vérifiés et toute autre information qui peut être exigée.[131] Les documents comptables qui doivent être conservés par le courtier ou le conseiller en valeurs doivent être conservés à l'établissement principal qui est au Québec.[132] La *Loi sur les valeurs mobilières* prescrit également des règles relatives à la

façon dont la personne inscrite s'acquitte de ses obligations envers ses clients. Plusieurs de ces règles ont pour principal objet d'informer les clients des conflits d'intérêts qui peuvent survenir à l'occasion, entre autres lorsqu'une personne inscrite est liée à une institution financière.[133]

Certains des pouvoirs que la *Loi sur les valeurs mobilières* confère à la Commission ont été délégués à la Bourse de Montréal pour les courtiers en valeurs qui en sont membres.

Le courtier ou le conseiller en valeurs mobilières qui demande son inscription au Québec doit posséder au Québec un établissement principal dirigé par une personne qui fait partie de la direction et qui réside au Québec.[134] Dans certains cas, la Commission peut dispenser le conseiller en valeurs de ces exigences aux conditions qu'elle détermine.[135] La personne qui demande l'inscription comme représentant d'un courtier ou d'un conseiller doit être majeure et résider au Québec.[136] Elle doit avoir suivi avec succès les cours qui lui sont donnés, de l'avis de la Commission, une préparation professionnelle suffisante.[137] Dans le cas d'un dirigeant, ce dernier doit posséder des connaissances et une expérience qui, de l'avis de la Commission, le prépare suffisamment à ses fonctions.[138]

Le courtier en valeurs qui est membre d'un organisme d'autoréglementation doit participer au fonds de garantie créé par cet organisme et qui est approuvé par la Commission.[139] Dans le cas d'un courtier qui n'est pas membre d'un organisme d'autoréglementation, il doit participer au fonds de garantie approuvé par la Commission.[140]

La personne inscrite doit aviser la Commission du changement d'adresse d'un de ses établissements, de la fin du mandat d'un membre du conseil d'administration, de la cessation d'emploi d'un représentant et de la cessation de fonction d'un dirigeant.[141]

Le courtier ou le conseiller en valeurs doit obtenir l'approbation préalable de la Commission lors de la nomination d'un dirigeant ou d'un membre du conseil d'administration, la prise ou le renforcement d'une position importante, la cessation de fonction du dirigeant chargé de l'établissement principal au Québec ou lors de l'exercice d'une autre activité.[142]

1.4.3 La protection des épargnants

1.4.3.1 Fonds canadien de protection des épargnants

Le Fonds canadien de protection des épargnants (autrefois connu sous le nom de «Fonds national de prévoyance») a été créé en 1969 par certaines bourses de valeurs du Canada et par l'ACCOVAM. Le Fonds protège les clients des firmes membres de l'un des cinq organismes d'autoréglementation suivants: les Bourses de Montréal, de Toronto, de l'Alberta et de Vancouver et l'ACCOVAM.

Le premier objectif du Fonds est de conserver la confiance du public dans le commerce des valeurs mobilières au Canada en protégeant les clients d'un membre d'une perte financière résultant de l'insolvabilité ou de la faillite de celui-ci. Le Fonds est un fonds en fiducie

administré par un conseil de neuf gouverneurs; cinq d'entre eux représentent les organismes d'autoréglementation et trois autres le public investisseur. Le président et chef de la direction du Fonds est également gouverneur.

Les demandes d'indemnité sont étudiées conformément aux règles adoptées par le conseil des gouverneurs du Fonds. Bien que la recevabilité des demandes d'indemnité et le paiement des indemnités soient laissés à l'entière discrétion des gouverneurs, ceux-ci exercent leur pouvoir conformément aux règles qui ont été adoptées par le Fonds. Le Fonds a comme politique de refuser toutes les demandes d'indemnité provenant de personnes ayant des liens de dépendance avec la firme insolvable et celles de personnes dont les opérations contribuent à l'insolvabilité de la firme. Les demandes qui sont acceptées deviennent des obligations légales du Fonds.

Le Fonds a comme politique de traiter les comptes d'un client comme un seul compte général ayant droit à la couverture maximale de 250 000 $. Cette couverture couvre les soldes en espèces jusqu'à concurrence de 60 000 $. Les comptes RÉER, FEER, les fiducies, les comptes de tuteurs et d'autres comptes similaires sont traités comme des comptes distincts et ont droit à la couverture maximale mentionnée ci-haut. La couverture s'applique à l'avoir net du client.

Les liquidités du Fonds proviennent directement du commerce des valeurs mobilières, par le biais des cotisations annuelles et périodiques versées par les firmes membres, ainsi que du revenu net tiré de ces cotisations. Le Fonds dispose également d'une ligne de crédit accordée par deux banques à charte canadiennes. Le total des cotisations perçues au cours d'une année civile ne peut dépasser 1 % de l'ensemble des revenus bruts d'exploitation réalisés par l'ensemble des firmes membres des organismes d'autoréglementation pour l'année en question. De plus, au besoin, le Fonds peut percevoir des cotisations spéciales des firmes membres par l'intermédiaire des organismes d'autoréglementation.

1.4.3.2 Courtier non membre d'un organisme de réglementation

Au Québec, le *Règlement sur les valeurs mobilières* stipule qu'un courtier inscrit qui n'est pas membre d'un organisme d'autoréglementation doit participer à un fonds de garantie qui est approuvé par la Commission.[143] Cette dernière détermine le montant de la contribution que doit verser le courtier à ce fonds de garantie.

1.5 La réglementation des caisses de retraite

La réglementation des caisses de retraite au Canada s'effectue à deux paliers. D'abord les régimes de retraite doivent être enregistrés auprès d'un organisme de supervision et, en conséquence, respecter les normes minimales énoncées aux législations applicables en matière de retraite. Ensuite, les régimes de retraite doivent être agréés par Revenu Canada pour bénéficier d'une exonération fiscale au chapitre des placements effectués par la caisse de retraite et pour assurer que les cotisations salariales ou patronales soient déductibles dans le calcul du revenu. Notons dès maintenant que le Québec reconnaît l'agrément accordé à un régime de

retraite par le ministre du Revenu national et accorde en déduction dans le calcul du revenu en vertu de la *Loi sur les impôts* les montants acceptés en vertu de la loi fédérale.

1.5.1 Le partage des juridictions

1.5.1.1 Caisses sous juridiction fédérale

Un régime de retraite tombe sous la juridiction fédérale prévue par la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, lorsque l'emploi d'un participant se rattache à un ouvrage, une entreprise ou une activité de compétence fédérale lié à:

a) un ouvrage, une entreprise ou une activité exploitée relativement à la navigation et les expéditions par eau, intérieures ou maritimes, y compris la mise en service d'un navire et le transport par navire au Canada;

b) un chemin de fer, canal, télégraphe ou autre ouvrage ou entreprise reliant une ou plusieurs provinces ou s'étendant à l'extérieur d'une province;

c) une ligne de navires à vapeur ou autres reliant une ou plusieurs provinces ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

d) un traversier exploité entre une ou plusieurs provinces ou une province et un pays étranger;

e) un aérodrome, un aéronef ou une ligne aérienne;

f) une station de radiodiffusion;

g) une banque;

h) un ouvrage, une entreprise ou une activité que le Parlement déclare être à l'avantage général du Canada ou de plusieurs provinces même si l'ouvrage ou l'entreprise est situé, ou l'activité est exercée, entièrement à l'intérieur d'une province;

i) un ouvrage, une entreprise ou autre activité qui ne relèvent pas de la compétence législative exclusive des provinces.[144]

1.5.1.2 Caisses sous juridiction québécoise

Un régime de retraite tombe sous la juridiction québécoise et est assujetti à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* lorsque participe à ce régime:

a) des travailleurs qui, pour leur travail, se présentent à un établissement de leur employeur situé au Québec ou, à défaut, reçoivent leur rémunération de cet établissement pourvu que, dans ce dernier cas, ils ne se présentent à aucun autre établissement de leur employeur;[145]

b) des travailleurs non visés au paragraphe a) qui, domiciliés au Québec et travaillant pour un employeur dont l'établissement principal y est situé, exécutent un travail hors du Québec, pourvu que ces régimes ne soient pas régis par une loi émanant d'une autorité législative autre que le législateur québécois et accordant droit à une rente différée.[146]

La primauté de la législation fédérale en vertu du partage constitutionnel fait en sorte qu'un régime de retraite est assujetti à la législation québécoise uniquement lorsque l'entreprise de l'employeur n'entre pas dans une matière énumérée dans la loi fédérale.

1.5.1.3 Ententes de réciprocité

La majorité des organismes de réglementation provinciaux administrant une législation similaire à la législation québécoise (Nouvelle-Ecosse, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Terre-Neuve) ont signé conjointement avec le Québec une entente de réciprocité en vertu de laquelle chaque organisme de réglementation délègue à l'organisme de réglementation de la province dans laquelle la majorité des membres du régime sont employés, ses propres fonctions et ses pouvoirs «statutaires».[147] Les autres provinces ne sont pas signataires de cette entente parce que leur législation en matière de retraite n'est pas en vigueur ou est entrée en vigueur récemment (Nouveau-Brunswick, 1er janvier 1992). En pratique, l'autorité de réglementation majoritaire applique sa législation interne aux matières dites administratives telles, l'enregistrement, les frais, la surveillance, l'information des participants, l'administration des régimes et les rapports annuels. Par contre l'autorité de réglementation majoritaire applique la législation de chaque province dans lesquelles se retrouvent des participants du régime en matière de droits des participants tels l'immobilisation, l'acquisition du droit aux prestations, les valeurs de transfert, la liquidation, l'indexation et le droit au transfert. Les provinces sont actuellement en processus de négociation d'une nouvelle entente.

De plus, la Régie des rentes du Québec a aussi conclu une entente de réciprocité similaire avec le ministre des Finances du Canada mais uniquement lorsqu'il s'agit de participants à un régime de retraite travaillant dans le Territoire du Yukon ou les Territoires du Nord-Ouest.[148]

1.5.2 La réglementation

1.5.2.1 Réglementation fiscale

L'enregistrement des régimes de retraite et le calcul des déductions des cotisations patronales et salariales versées à la caisse d'un régime est effectué par les autorités fédérales au Canada.[149] Le Québec reconnaît l'agrément accordé à un régime de retraite par le ministre du Revenu national et accorde en déduction dans le calcul du revenu en vertu de la *Loi sur les impôts* les montants acceptés en vertu de la loi fédérale.[150]

L'agrément d'un régime de retraite par les autorités fiscales canadiennes requiert que réside au Canada l'administrateur du régime, ou la majorité des membres de l'organisme qui administre le Régime.[151]

La réglementation fiscale prescrit les conditions d'agrément d'un régime de retraite. Pour être agréées, les prestations viagères assurées à un participant doivent correspondre à une période de service, au Canada, auprès d'un employeur ou à une période, jugée acceptable par le ministre du Revenu national, tout au long de laquelle le participant occupe un emploi à l'étranger.

a) Déductions et inclusions dans le calcul du revenu

La *Loi de l'impôt sur le revenu*[152] permet à l'employeur et aux participants de déduire, en fonction de certaines normes, les cotisations versées à un régime de pension agréé.[153] En contrepartie, les prestations payées périodiquement par la caisse d'un régime de retraite sont imposables, tout comme les montants forfaitaires qui ne sont pas transférés directement en franchise d'impôt dans un mécanisme d'épargne-retraite, agréé pour fins fiscales.[154] Un régime fiscal semblable prévaut en vertu de la législation québécoise.[155]

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prélève aussi un impôt de 25% sur les paiements effectués par une caisse de retraite à un non-résident.[156] Certaines conventions fiscales entre le Canada et divers autres pays réduisent à 15% l'impôt payable au Canada sur des revenus de pension payés du Canada aux résidents de ces pays.[157] Notons cependant que le Canada vient de déposer, en décembre 1991, un projet de loi[158] amendant la *Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu*[159] pour éliminer ce taux réduit de 15% lorsqu'un paiement d'une caisse de retraite à un non-résident ne constitue pas un paiement d'une série de paiements périodiques.

b) Exonérations fiscales des caisses de retraite

Les régimes de pension agréés sont exonérés de l'impôt de la Partie I de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sur leurs revenus de toutes sortes ou leurs gains en capitaux.[160] Une exonération de même nature est aussi prévue dans la *Loi sur les impôts du Québec*.[161]

Certaines conventions fiscales entre le Canada et divers autres pays exonèrent aussi de l'impôt payable dans un État contractant, les revenus de dividendes et d'intérêts des caisses de retraite qui sont exonérés d'impôt dans l'autre État contractant.[162]

c) Limites d'investissement

La *Loi de l'impôt sur le revenu* limite, en 1992, à 16% le pourcentage de l'actif d'une caisse de retraite qui peut être investi en biens étrangers.[163] Ce pourcentage sera de 18% en 1993 et de 20% par la suite. Un impôt de 1% par mois est prélevé sur la portion de l'actif de la caisse investie en biens étrangers qui excède la limite autorisée.[164] Sont considérés «biens étrangers», les biens situés hors du Canada, les titres émis par une personne ne résidant pas au Canada, les actions du capital-actions d'une corporation qui n'est pas une corporation canadienne, les actions d'une corporation canadienne dont la valeur est fondée sur un portefeuille étranger et tout droit afférent à un bien étranger. Le Québec ne prélève pas un tel impôt.

1.5.2.2 Réglementation des organismes de surveillance

Les caisses de retraite sous juridiction fédérale sont sous la surveillance du Surintendant des institutions financières[165] alors que les caisses de retraite sous juridiction québécoise sont sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec.[166] Les normes de placement et de solvabilité de ces caisses de retraite sont contrôlées par la législation qui leur est applicable.

a) Normes de placement

Quant aux régimes assujettis à la législation fédérale, le *Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension* prescrit des normes quantitatives et qualitatives pour les placements admissibles des caisses de retraite.[167] Le 14 juin 1991, le ministre des Finances du Canada a annoncé que ces normes quantitatives et qualitatives seraient remplacées à brève échéance par un concept plus large du «portefeuille de placements» similaire au concept introduit dans la nouvelle législation applicable aux institutions de fiducie, de prêt et d'assurance.

Le règlement fédéral circonscrit plusieurs des placements admissibles d'une caisse de retraite régie par la législation fédérale à des placements au Canada, par exemple, titres d'une municipalité au Canada ou d'une société de fiducie au Canada, biens immobiliers et avoirs miniers au Canada, etc.[168]

La législation québécoise ne prévoit pas de normes qualitatives; les placements d'une caisse de retraite sous juridiction québécoise sont uniquement fonction d'une politique de placement et de certaines normes quantitatives.[169]

b) Normes de solvabilité

Chaque législation prévoit que la solvabilité des régimes de retraite doit être certifiée par un actuaire qui détient le titre de «Fellow» de l'Institut Canadien des Actuaires.[170]

Généralement, les législations fédérales et québécoises prévoient des périodes similaires d'amortissement des déficits de solvabilité d'une caisse de retraite.[171]

1.5.3 La transférabilité

La transférabilité des droits à une pension d'un participant à un régime de retraite est réglementée par la législation fédérale pour les régimes assujettis à cette loi et par la législation québécoise pour ceux assujettis à cette législation.

1.5.3.1 Normes de la législation fédérale

Le transfert des droits à une pension d'un participant à un régime de retraite sous juridiction fédérale peut être effectué dans un régime de pension régi par la législation fédérale ou dans un régime enregistré d'épargne-retraite immobilisé. Toutefois, les fonds d'un tel régime d'épargne-

retraite immobilisé peuvent être transférés à tout régime de retraite qui autorise un tel transfert et qui considère les prestations imputables aux fonds transférés comme donnant droit à une rente différée,[172] ce qui comprend un régime sous juridiction provinciale.

1.5.3.2 Normes de la législation québécoise

Le transfert des droits à une pension d'un participant à un régime de retraite sous juridiction provinciale peut être effectué dans tout autre régime de retraite régi par une législation accordant le droit à une rente différée,[173] ce qui inclut un régime sous juridiction fédérale. Ces droits peuvent aussi être transférés dans d'autres mécanismes de retraite qui se qualifient en tant que régime enregistré d'épargne-retraite ou fonds enregistré de revenu de retraite et qui satisfont à d'autres exigences prévues par la législation québécoise.[174]

1.5.3.3 Normes fiscales

Les transferts directs de droits à une pension d'un régime de retraite qui se qualifie à titre de régime de pension agréé (RPA) à un régime enregistré d'épargne-retraite (RÉER) ou à un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) s'effectuent en franchise d'impôt.[175] Les transferts entre RÉER et FERR ou de RÉER à RPA ou FERR s'effectuent aussi en franchise d'impôt. Les fonds des mécanismes de retraite que sont les RÉER et les FEER sont détenus soit par des sociétés d'assurance autorisées en vertu des lois du Canada ou d'une province à exploiter un commerce de rentes, soit par des sociétés de fiducie autorisées par permis en vertu des lois du Canada ou d'une province à offrir des services de fiduciaire, soit par des corporations autorisées par législation canadienne ou provinciale à établir des contrats de placement, soit par des institutions accréditées en vertu de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*.[176]

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prélève toutefois un impôt de 25% sur tout paiement de pension effectué à un non-résident par un mécanisme de retraite localisé au Canada.[177]

Le Québec n'impose pas les revenus de retraite payés à un non-résident à partir d'un mécanisme de retraite localisé au Québec. Il reconnaît toutefois l'agrément donné par Revenu Canada aux mécanismes de retraite pour qu'ils constituent un RÉER ou un FERR.[178]

1.6 Autres éléments du cadre juridique actuel

On assiste depuis quelques années une internationalisation des marchés financiers ayant pour effet d'inciter les pays à s'entendre sur diverses normes applicables aux institutions financières. Ainsi, des normes internationales de capitalisation sont maintenant applicables aux banques. De plus, au niveau national, on a créé les centres bancaires ou financiers internationaux pour faciliter les transactions internationales impliquant des activités financières. Dans la Section 1.6.1.1 du Chapitre 1.6.1 qui suit, nous traiterons des nouvelles normes financières internationales imposées aux institutions financières à travers le monde et dans la Section 1.6.1.2 nous traiterons plus spécifiquement des centres bancaires internationaux. Au Chapitre 1.6.2 de

la présente partie, nous examinerons certaines législations fédérales diverses affectant les opérations des institutions financières.

1.6.1 L'internationalisation des marchés financiers

1.6.1.1 Les normes financières internationales

L'une des conséquences les plus importantes de l'internationalisation des marchés financiers a été d'inciter les pays à s'entendre sur les normes financières minimales à imposer aux institutions financières qui s'établissent sur leur territoire respectif. Ainsi en 1988, le Comité de Bâle des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires[179] a publié un document énonçant un cadre de mesure de la suffisance des fonds propres et des normes à l'intention des banques actives sur les marchés internationaux. L'accord en question vise à renforcer le système bancaire international et à réduire les sources d'inégalité concurrentielles entre les banques internationales. Ce cadre vise principalement à évaluer les fonds propres de l'institution financière par rapport aux risques de crédit et a été intégré dans les règles appliquées par la Banque des règlements internationaux («Règles du BRI»). Ainsi une banque devra atteindre avant le 31 octobre 1992, un objectif minimal de suffisance de fonds propres correspondant à un ratio de 8% des fonds propres totaux de la banque sur son actif pondéré en fonction des risques dont au moins la moitié de ces fonds propres, soit 4%, doit être constituée de fonds propres de première catégorie («tier-one»).

Le Surintendant des institutions financières a repris les exigences prévues par ce cadre en établissant deux normes minimales applicables aux banques canadiennes, soit le ratio actif/fonds propre et le ratio des fonds propres à risques.[180] Au niveau québécois, l'inspecteur général des institutions financières a également repris certaines de ces normes.

1.6.1.2 Les centres bancaires internationaux

La législation fiscale[181] fédérale permet à une institution financière membre de l'Association canadienne des paiements de désigner un bureau ou une succursale situé dans la région de Montréal ou de Vancouver comme lieu d'exploitation d'un centre bancaire international. Cette législation a comme avantage de faire en sorte qu'aucun revenu ou perte de cette institution financière provenant d'un centre ainsi désigné n'est alors respectivement ajouté ou déduit dans le calcul du revenu de l'institution financière. Ainsi une telle institution financière peut bénéficier à ce titre d'un des plus bas taux d'imposition corporatif en Amérique du Nord. Pour être reconnu comme centre bancaire international, ce centre doit exercer, à Montréal ou à Vancouver, des activités qui consistent à effectuer des prêts à des non-résidents et accepter leurs dépôts.

De son côté, la législation fiscale québécoise[182] élargit ce concept à toute corporation, provinciale, fédérale ou étrangère qui opère un centre financier international. Afin d'être reconnue comme centre financier international, une telle corporation doit exercer ses activités à Montréal. Ces activités doivent être reliées à des transactions financières internationales

spécifiques incluant des opérations sur valeurs en circulation, à titre d'intermédiaire dans les négociations ou en se portant contrepartie, le placement de valeurs, l'opération d'une chambre de compensation, la gestion de portefeuille, les prêts et dépôts, lettre de crédit et d'opération de change et les services de montage financiers.

1.6.2 Certaines législations fédérales diverses affectant les opérations des institutions financières

Le présent chapitre a pour but d'examiner différentes dispositions de législations fédérales diverses affectant les activités des institutions financières et de d'autres intervenants sur les marchés des capitaux au Québec. Nous tenterons d'analyser très sommairement la portée de ces dispositions en faisant surtout ressortir les aspects de ces lois qui feront l'objet d'une mention dans le deuxième titre du présent rapport traitant des ajustements requis au cadre juridique des institutions financières advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

1.6.2.1 Loi sur les lettres de change

La lettre de change, le chèque et le billet sont tous des «effets de commerce» relatifs au paiement d'une somme d'argent. Ils exercent des fonctions d'instruments de transport de capitaux, d'instruments de crédit et d'instruments monétaires. Ces effets de commerce sont régis par la *Loi sur les lettres de change*.

Les dispositions générales de la *Loi sur les lettres de changes* précisent qu'elle ne porte pas atteinte aux dispositions de la *Loi sur les banques*.[183] Le mot «banque» est d'ailleurs défini dans cette loi comme une banque ou caisse d'épargne («savings bank») dotée de la personnalité morale et exerçant ses activités au Canada.[184] De plus, la loi précise que les règles de la «common law» d'Angleterre, y compris en droit commercial, s'appliquent aux lettres, billets et chèques dans la mesure où elles sont compatibles avec ses dispositions et prévoit la valeur probante du protêt d'une lettre ou d'un billet présenté pour acceptation ou payable à l'étranger.

La Partie II de la *Loi sur les lettres de change* traite spécifiquement des lettres de change. La loi fait une distinction entre la lettre intérieure, tirée et payable au Canada ou tirée au Canada sur un résident, et la lettre étrangère. Elle précise aussi les modalités d'un avis de refus d'une lettre de change payable au Canada et traite des modalités de protêt d'une lettre étrangère, faute d'acceptation, faute de paiement ou acceptée en partie, et de la libération du tireur et de l'endosseur faute de protêt.[185] La *Loi sur les lettres de change* prévoit la possibilité du protêt de la lettre intérieure et précise que le lieu du protêt est le lieu du refus ou un autre lieu au Canada dans un rayon de cinq milles du lieu du refus[186] et les modalités de l'avis de protêt d'une lettre payable au Canada. Enfin cette loi prévoit les montants exigibles par un détenteur auprès du tireur ou de l'endosseur en cas de refus d'une lettre à l'étranger[187] et les règles de conflits des lois et d'échéance dans le cas de lettres tirées dans un pays et payables dans un autre pays[188] et précise la méthode de calcul du taux de change d'une lettre tirée à l'étranger, payable au Canada, exprimée en monnaie autre que canadienne.[189]

Aux fins de la partie de la Loi sur les lettres de change traitant des chèques tirés sur une banque, le mot «banque» s'entend des membres de l'Association canadienne des paiements au sens de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* et des sociétés coopératives de crédit définies par cette loi et affiliées à une centrale, au sens de cette loi, laquelle est elle-même membre de l'Association.[190]

Enfin au chapitre des billets, la *Loi sur les lettres de change* distingue entre les billets souscrits et payables au Canada et les billets étrangers.[191] Elle prévoit aussi le protêt des billets étrangers.[192]

1.6.2.2 Loi sur la faillite

La *Loi sur la faillite* régit les actes de faillite commis par des personnes insolvables qui résident au Canada ou y exercent des activités au moment de l'acte de faillite.[193] Des actes de faillite peuvent être commis tant au Canada qu'à l'étranger.[194] Cette loi prévoit notamment un mécanisme de règlement des dettes d'une personne en faillite à même ses biens, c'est-à-dire des biens de toute nature situés au Canada ou à l'étranger.[195] Ne sont toutefois pas compris parmi les biens d'un failli, les biens exempts d'exécution en vertu des lois d'une province.[196]

La surveillance administrative de l'application de la *Loi sur la faillite* est assurée par un surintendant des faillites, nommé par le gouverneur en conseil, qui est chargé de l'administration de tous les actifs auxquels s'applique la loi. La *Loi sur la faillite* prévoit aussi l'identité des tribunaux compétents en matière de faillite, leur autorité, leurs règles de pratiques et les mécanismes d'appel.[197] La Cour supérieure au Québec a compétence en matière de faillite.

La *Loi sur la faillite* prévoit spécifiquement la procédure de vente au Québec d'immeubles hypothéqués.[198] Cette loi établit la répartition des actifs d'un failli entre ses divers créanciers et fixe le rang auquel sont payées les réclamations qui originent de l'application d'une loi fédérale ou provinciale.[199] La *Loi sur la faillite* s'applique tant à la Couronne fédérale qu'à la Couronne d'une province[200] et n'a pas pour effet de gêner ou restreindre les pouvoirs conférés à une banque en vertu de la *Loi sur les banques*.[201]

1.6.2.3 Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies

La *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (la «Loi sur les arrangements») s'applique au règlement par transaction ou arrangement des dettes d'une compagnie débitrice envers ses créanciers. Toute compagnie ou personne morale constituée par une loi fédérale ou provinciale et toute compagnie constituée en personne morale qui possède un actif ou fait affaires au Canada peut se prévaloir de la Loi sur les arrangements.[202] Sont cependant exclues les banques, les compagnies de chemin de fer ou de télégraphe, les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie agréées ou régies par la *Loi sur les sociétés de fiducie* (Canada) et les sociétés de prêt agréées ou régies par la *Loi sur les sociétés de prêt* (Canada).

La Cour supérieure est le tribunal compétent au Québec pour sanctionner les transactions ou arrangements conclus en application de la Loi sur les arrangements.[203] Toute demande doit être logée au lieu où se trouve le siège social ou la principale place d'affaires de la compagnie, ou, à défaut, dans la province où est situé quelque actif de la compagnie.[204]

Une réclamation pour les fins de cette loi est une dette prouvable en vertu de la *Loi sur la faillite* et la preuve d'une réclamation s'effectue en suivant, selon le cas, les dispositions de la *Loi sur la faillite* ou de la *Loi sur les liquidations*.[205] Elle prévoit aussi la possibilité de l'application conjointe d'une loi provinciale, autorisant ou prévoyant l'homologation de transactions ou arrangements entre une compagnie et ses actionnaires ou une catégorie de ces derniers.

1.6.2.4 Loi sur la concurrence

La *Loi sur la concurrence* a, entre autres, pour objet de préserver et favoriser la concurrence au Canada. Elle s'applique à la Couronne fédérale ou provinciale et à leurs mandataires.[206]

La *Loi sur la concurrence* prévoit des recours civils à l'encontre des transactions qui limitent la concurrence. Elle prévoit aussi certaines infractions criminelles dont la conclusion de tout accord ou arrangement entre deux ou plusieurs banques relatif à leurs opérations bancaires.[207] Cependant, un accord ou un arrangement entre des banques ne constitue pas une infraction criminelle s'il est relatif à:

a) un dépôt ou à un prêt, fait ou payable à l'étranger;

b) applicable seulement aux opérations effectuées ou aux services rendus entre banques ou par plusieurs banques en ce qui concerne un client de chacune de ces banques lorsque le client est au courant de l'accord ou par une banque, en ce qui concerne un de ses clients, pour le compte des clients de ce client;

c) une soumission pour des valeurs mobilières, ou à un achat, à une vente ou à une souscription de valeurs mobilières, par des banques ou par un groupe comprenant des banques;

d) l'échange de données statistiques et de renseignements de solvabilité, à la mise au point et à l'utilisation de systèmes, formules, méthodes, procédures et normes, à l'utilisation d'installations communes et aux activités communes de recherche et mise au point y afférentes, ainsi qu'à la limitation de la publicité;

e) relatif aux modalités et conditions raisonnables de participation à des programmes de prêts garantis ou assurés autorisés en application d'une loi fédérale ou provinciale;

f) au montant des frais réclamés pour un service ou au genre de service rendu à un client hors du Canada, payable ou rendu hors du Canada, ou payable ou rendu au Canada pour le compte d'une personne qui est hors du Canada;

g) aux personnes ou catégories de personnes auxquelles un prêt sera consenti ou un autre service fourni à l'extérieur du Canada;

h) à l'égard duquel le ministre des Finances certifie au directeur le nom des parties et certifie qu'il a été, aux fins de la politique financière, conclu à sa demande ou avec son autorisation.[208]

La *Loi sur la concurrence* réglemente d'autre part l'exécution au Canada de jugements étrangers qui pourraient nuire à la concurrence au Canada, à l'efficience du commerce et de l'industrie au Canada, au commerce extérieur du Canada ou qui feraient obstacle ou tort au commerce au Canada.[209] Elle réglemente aussi l'application au Canada des règles du droit étranger.[210]

La *Loi sur la concurrence* régit aussi les fusionnements réduisant la concurrence au Canada et contrôle l'acquisition d'entreprises au Canada selon des seuils établis en fonction des éléments d'actifs ou des revenus au Canada.[211]

1.6.2.5 Loi sur Investissement Canada

Le but de la *Loi sur Investissement Canada* est d'encourager les investissements au Canada par des Canadiens et des non-Canadiens et d'instaurer un processus d'examen des investissements importants effectués au Canada par des non-Canadiens. Dans un tel cadre, cette loi définit plusieurs expressions dont «Canada, Canadien, entreprise canadienne, non-canadien, nouvelle entreprise canadienne».

Au sens de cette loi, un Canadien peut être un citoyen canadien, un résidant permanent au Canada depuis un an, admissible à obtenir la citoyenneté, un gouvernement ou un de ses organismes au Canada ou une personne morale, société de personnes, fiducie ou coentreprise sous contrôle canadien.[212] Toute autre personne ou entité est réputée être un non-Canadien.[213]

Une entreprise exploitée au Canada est réputée être une entreprise canadienne lorsqu'elle possède un établissement au Canada, y emploie au moins un individu, à son compte ou contre rémunération, et dispose d'actifs au Canada pour son exploitation.[214] Une nouvelle entreprise canadienne est une entreprise qu'un non-Canadien n'exploitait pas déjà au Canada et qui, lors de sa constitution n'est pas liée aux activités d'une autre entreprise que ce non-Canadien exploite au Canada, ou est liée aux activités d'une autre entreprise que ce non-Canadien exploite au Canada, mais fait partie d'activité commerciale désignée et liée au patrimoine culturel du Canada ou à l'identité nationale.[215]

Il existe cependant de multiples exemptions à l'application de cette loi, dont:

a) l'acquisition d'intérêts - actions ou autres - avec droit de vote par une personne dans le cadre de son activité commerciale normale à titre de courtier en valeurs mobilières;[216]

b) l'acquisition d'intérêts avec droit de vote par une personne dans le cadre de son activité commerciale normale à titre de fournisseur au Canada de capital de risque d'une manière conforme aux modalités que peut fixer le ministre;[217]

c) l'acquisition du contrôle d'une entreprise canadienne dans le cadre de la réalisation d'une garantie accordée à l'égard d'un prêt ou d'un autre mode d'assistance financière si l'acquisition n'est pas faite dans un but lié à la présente loi;[218]

d) l'acquisition de contrôle d'une banque ou de la filiale d'une banque étrangère ou la création de telles entités visées par la *Loi sur les banques*;[219]

e) l'acquisition du contrôle d'une entreprise canadienne par une compagnie d'assurance constituée au Canada autorisée à y exploiter une entreprise d'assurance en vertu d'un enregistrement fait en conformité avec la loi régissant les sociétés d'assurance fédérales ou par une filiale en propriété exclusive d'une société d'assurance fédérale ou étrangère.[220]

La *Loi sur Investissement Canada* prévoit l'obligation de transmettre à l'agence, nommée Investissement Canada, une demande d'examen des investissements faits par un non-Canadien reliés à la constitution d'une nouvelle entreprise canadienne ou à l'acquisition du contrôle d'une entreprise canadienne.[221] L'acquisition du contrôle d'une entreprise canadienne est sujette à l'examen de Investissement Canada lors d'une acquisition directe d'une entreprise canadienne dont les actifs sont égaux ou supérieurs à cinq millions de dollars et, lors d'une acquisition indirecte, dont les actifs sont égaux ou supérieurs à cinquante millions de dollars.[222] Notons que ces seuils ont été portés à cent cinquante et cinq cent millions de dollars respectivement, par l'Accord de libre échange Canada-États-Unis lors d'une acquisition par un américain. Cette loi prévoit également des règles sur le statut canadien pour déterminer les entités sous contrôle canadien et d'autres règles pour déterminer l'acquisition du contrôle d'une entreprise canadienne par un non-Canadien.[223] Elle crée aussi des présomptions d'acquisition.[224]

Enfin, la *Loi sur Investissement Canada* prévoit aussi qu'un non-Canadien peut être mis en demeure de se départir d'un investissement au Canada ou du contrôle d'une entreprise canadienne.[225] Des procédures judiciaires et des amendes sanctionnent le défaut de se conformer à une mise en demeure.[226]

1.6.2.6 Loi sur la Banque du Canada

La *Loi sur la Banque du Canada* énonce dans son préambule l'opportunité de créer une banque centrale pour réglementer la vie économique du Canada, contrôler et protéger la valeur de la monnaie canadienne sur les marchés internationaux et pour atténuer, autant que possible par l'action monétaire, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi.

Parmi les définitions utilisées dans la *Loi sur la Banque du Canada*, le mot «banque» renvoie à une banque à laquelle s'applique la *Loi sur les banques* et le mot «billet» s'entend de billets de la Banque du Canada destinés à circuler au Canada.

Le siège social de la Banque du Canada est situé à Ottawa mais elle peut ouvrir des bureaux régionaux et locaux et nommer des mandataires au Canada.[227] L'ouverture de bureaux à l'étranger requiert l'approbation du gouverneur en conseil.[228]

La Banque du Canada est dirigée par un conseil d'administration dont font partie le gouverneur et le sous-gouverneur.[229] Il faut être citoyen canadien pour occuper un de ces deux postes.[230] Les autres administrateurs sont nommés par le ministre des Finances du Canada.[231] Il faut être citoyen canadien et résider habituellement au Canada pour se qualifier à titre d'administrateur.[232] La fonction d'administrateur de la Banque du Canada est toutefois incompatible avec la qualité d'administrateur, associé, dirigeant ou employé d'une banque, d'un établissement financier membre de l'Association canadienne des paiements ayant des fonds déposés à la Banque du Canada ou d'agences de courtage s'occupant du placement initial des nouvelles valeurs du gouvernement du Canada.[233] Un administrateur de la Banque du Canada ne doit pas, non plus, occuper un poste dans une administration publique ou un poste rémunéré avec des fonds public.[234]

Le gouverneur de la Banque du Canada et le ministre des Finances se consultent régulièrement sur la politique monétaire et les rapports de celle-ci avec la politique économique générale. Le ministre peut donner au gouverneur des directives ponctuelles sur la politique monétaire à suivre.[235]

Les pouvoirs de la Banque du Canada sont multiples. Il est prévu notamment qu'elle peut:

a) acheter et vendre des devises étrangères et maintenir des comptes de dépôt au Canada et à l'étranger, dans des banques ou des banques étrangères;[236]

b) acheter et vendre des valeurs ou titres émis ou garantis par le Canada ou une province;[237]

c) consentir, pour une période d'au plus six mois, des prêts ou avances à des institutions financières, banques ou autres établissements membres de l'Association canadienne des paiements ayant des fonds déposés à la Banque du Canada, sur le nantissement avec ou sans dépossession de biens que celles-ci sont autorisées à détenir, notamment de valeurs mobilières appartenant aux catégories mentionnées aux alinéas précédents, de lettres de change ou de billets à ordre;[238]

d) consentir des prêts ou avances, pour des périodes d'au plus six mois, au gouvernement du Canada ou d'une province sur le nantissement avec ou sans dépossession de valeurs mobilières facilement négociables, émises ou garanties par le Canada ou cette province;[239]

e) consentir des prêts au gouvernement du Canada ou d'une province, à condition que, d'une part, le montant non remboursé des prêts ne dépasse, à aucun moment, une certaine fraction de recettes estimatives du gouvernement en cause pour l'exercice en cours - un tiers dans le cas du Canada, un quart dans celui d'une province - et que, d'autre part, les prêts soient remboursés avant la fin du premier trimestre de l'exercice suivant;[240]

f) accepter, sans verser d'intérêt à leur égard, des dépôts effectués par le gouvernement du Canada ou d'une province, par une société ou un organisme d'État fédéral ou par des institutions financières - banques, ou autres établissements membres de l'Association canadienne des paiements;[241]

g) accepter les dépôts transférés conformément à la *Loi sur les banques*, verser les intérêts correspondants et faire les paiements prévus par ces lois;[242]

h) faire toutes les autres opérations bancaires non interdites par la loi et liées à son application.[243]

La Banque du Canada peut aussi, pour un mois donné, fixer le pourcentage de passif - dépôts que les banques sont tenues de maintenir à titre de réserves secondaires moyennes.[244] Elle peut aussi demander au Surintendant des institutions financières de procéder à l'inspection d'une institution financière.[245]

Évidemment, une des fonctions de la Banque consiste en l'émission de papier monnaie destiné à circuler au Canada.[246] La Banque doit s'assurer d'une émission suffisante, tant à son siège social que dans ses bureaux régionaux et agences au Canada. Les billets sont imprimés en français et en anglais, dans une forme et une matière approuvée par le ministre des Finances du Canada.[247] Les billets de la Banque du Canada ne sont ni des billets ni des lettres de change au sens de la *Loi sur les lettres de change*.[248]

La Banque constitue aussi un fonds de réserve dont une portion est versée au Trésor canadien.[249]

1.6.2.7 Loi sur les liquidations

La *Loi sur les liquidations* s'applique à la liquidation de toute personne morale constituée par une loi fédérale et dont la constitution et les opérations sont sous l'autorité législative fédérale.[250] Elle énonce aussi qu'elle s'applique spécifiquement à la liquidation des banques, des caisses d'épargne («savings banks»), des compagnies d'assurance, des sociétés de prêt ayant des pouvoirs d'emprunt, des sociétés de construction ayant un capital social et des compagnies de commerce faisant affaires au Canada, quelque soit le lieu de leur constitution.[251] Au Québec, la Cour supérieure constitue le tribunal compétent pour rendre des ordonnances en application de la *Loi sur les liquidations*.[252]

La *Loi sur les liquidations* contient plusieurs dispositions particulières applicables à la liquidation d'une banque ou d'une compagnie d'assurance.[253]

Quant à la liquidation d'une compagnie d'assurance, la *Loi sur les liquidations* accorde une protection particulière pour les détenteurs de polices au Canada assurée par une priorité sur les actifs de la compagnie au Canada.[254] Elle prévoit aussi des mécanismes de réassurance, de réclamation ou de transfert d'actifs à l'étranger et de supervision du Conseil du Trésor en ces matières. Notons que la réassurance des polices d'une compagnie d'assurance en liquidation peut s'effectuer dans une ou plusieurs compagnies enregistrées sous le régime de la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques* ou de la *Loi sur les compagnies d'assurance étrangères*.[255]

1.6.2.8 Loi sur l'Association canadienne des paiements

L'Association canadienne des paiements (l'«Association») a pour objet d'établir et de mettre en oeuvre un système national de compensation et de règlement et de planifier le développement du système national des paiements.[256] Elle peut, dans ce cadre, convenir de l'échange des instruments de paiement aux lieux qu'elle estime indiqués au Canada.[257] Son siège social est au Canada.[258]

L'Association se compose de la Banque du Canada, des banques et de toute autre personne éligible notamment les centrales de coopérative de crédit, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt.[259] Pour être éligibles, ces institutions financières doivent en plus être membres de la Société d'assurance-dépôts du Canada ou d'un régime provincial d'assurance-dépôts.[260]

Le conseil d'administration de l'Association est composé de neuf à onze personnes qui doivent être citoyens canadiens et résider habituellement au Canada.[261] Le président du conseil est désigné par la Banque du Canada et les autres membres du conseil d'administration sont désignés par les autres institutions financières membres de l'Association dans une proportion déterminée par règlement.[262] Le conseil d'administration peut établir des règlements portant, entre autres, sur les accords de compensation entre membres, les paiements et toutes questions connexes.[263]

L'Association est sous la surveillance du Surintendant des institutions financières nommé en vertu de la *Loi sur le Bureau du Surintendant des institutions financières*, qui fait rapport au ministre des Finances du Canada.[264]

Enfin la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* prévoit des normes de paiement et de compensation pour les chèques, mandats ou instruments de paiements privilégiés émis ou tirés sur un membre de l'Association, qui devient insolvable.[265]

1.6.2.9 Loi sur l'intérêt

La *Loi sur l'intérêt*[266] prévoit qu'une personne peut stipuler, allouer et exiger, dans tout contrat ou convention quelconque, le taux d'intérêt ou d'escompte qui est convenu.[267] A défaut de taux prévu par la convention, la *Loi sur l'intérêt* fixe le taux d'intérêt à cinq pour cent par an.[268]

Pour un contrat, autre qu'une hypothèque, prévoyant un intérêt payable à un taux autre qu'annuel sans préciser le taux annuel, aucun intérêt supérieur au taux de cinq pour cent n'est exigible, à moins que le contrat ne précise le taux annuel auquel correspond cet autre taux.[269]

La *Loi sur l'intérêt* précise aussi, qu'en matière de principal garanti par hypothèque sur biens-fonds, aucun intérêt n'est exigible, payable ou recouvrable sur une partie quelconque du capital prêté, à moins que l'acte d'hypothèque ne fasse mention du principal et du taux de l'intérêt exigible, calculé annuellement ou semestriellement mais non d'avance.[270] Elle prévoit l'interdiction de modifier ce taux d'intérêt par d'autres modalités financières. Elle prévoit aussi le taux d'intérêt additionnel qui est payable pour purger une hypothèque, capital et intérêts, cinq ans après la date à laquelle l'hypothèque a été consentie.[271]

1.6.2.10 Loi sur la monnaie

La *Loi sur la monnaie*[272] prévoit que l'unité monétaire du Canada est le dollar et que les pièces de monnaie émises pour circuler au Canada y ont cours légal.[273] Elle prévoit aussi le pouvoir libératoire de ces pièces de monnaie et des billets destinés à circuler au Canada émis par la Banque du Canada.[274]

La *Loi sur la monnaie* crée aussi un Compte du fonds des changes sur lequel le ministre des Finances du Canada peut acquérir ou faire acquérir des devises étrangères ou des devises détenues par toute institution financière au Canada ou à l'étranger, des droits de tirage spéciaux ou des valeurs du Fonds monétaire international, des valeurs de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement et de l'or.[275]

1.6.2.11 Loi concernant la monnaie royale canadienne

La Monnaie royale canadienne est l'organisme chargé de la frappe des pièces de monnaie au Canada.[276] Cet organisme est aussi chargé de l'approvisionnement des pièces de monnaie qui sont remises au ministre des Finances du Canada. La Monnaie royale canadienne est dirigée par un conseil d'administration de onze membres, tous citoyens canadiens et résidant habituellement au Canada.[277]

1.6.2.12 Loi sur les accords de Bretton Woods

Cette loi approuve les accords relatifs au Fonds monétaire international, à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, à l'Association internationale de développement, à la Société financière internationale et à la Convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements.

La *Loi sur les accords de Bretton Woods*[278] prévoit les mécanismes par lesquels le Canada satisfait à ses obligations en vertu de ces accords.

1.6.2.13 Loi sur le recyclage des produits de la criminalité

La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*[279] a pour objet d'établir dans le domaine financier des obligations de tenue de documents propres à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité. Elle s'applique spécifiquement aux banques, sociétés coopératives de crédit, caisses de crédit et caisses populaires, compagnies d'assurance-vie, sociétés de fiducie, sociétés de prêt, personnes qui se livrent au commerce de valeurs mobilières (y compris la gestion de portefeuille et la fourniture de conseils en placements), et aux personnes qui se livrent aux opérations de change.

La Loi sur le recyclage des produits de la criminalité permet au gouvernement, par règlement, d'assujettir d'autres personnes, de déterminer les documents qui doivent être tenus et les renseignements qu'ils doivent contenir, de fixer la durée et une méthode de conservation des documents, et de prévoir les mesures à prendre pour s'assurer de l'identité de la personne avec laquelle une institution ou personne visée effectue une transaction. Toute contravention à la loi constitue une infraction passible d'amende et d'emprisonnement.

2. Les ajustements requis au cadre juridique des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux advenant l'accession du Québec à la souveraineté

Nous abordons maintenant le coeur du présent rapport, à savoir l'identification et l'examen de certains ajustements requis au cadre juridique du fonctionnement des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

Avant de présenter les ajustements législatifs proprement dits, nous avons jugé utile, voire même nécessaire, d'examiner deux questions connexes dont la compréhension facilitera grandement la poursuite de l'étude. C'est pourquoi la partie 2.1 traitera des traités internationaux touchant aux institutions financières auxquels un Québec souverain pourrait vouloir adhérer. Quant à la partie 2.2, elle tentera d'articuler sommairement le cadre général sous-tendant les modifications législatives envisagées advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

Enfin, la partie 2.3 présentera de façon assez précise certaines modifications devant être apportées à la réglementation des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux advenant la souveraineté du Québec.

2.1 Les traités internationaux touchant aux institutions financières auxquels un Québec souverain pourrait vouloir adhérer

Le Canada est partie à un certain nombre de traités bilatéraux et multilatéraux à vocation mondiale touchant aux activités des institutions financières. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, le Québec pourrait vouloir accéder à l'ensemble ou à un certain nombre de ces traités. Rappelons d'ailleurs que l'une des hypothèses de base du présent rapport est que le Québec souverain accède à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis continue de s'appliquer au Québec nouvellement souverain.

Il existe également un certain nombre de traités multilatéraux à vocation mondiale touchant aux activités des institutions financières auxquelles le Canada n'est pas (ou n'est pas encore) partie. Un Québec souverain pourrait vouloir accéder à un certain nombre de ces traités.

Nous traiterons ici des traités bilatéraux et multilatéraux qui contiennent des dispositions spécifiques touchant aux activités des institutions financières auxquelles un Québec souverain pourrait vouloir accéder. Toutefois, notre étude ne se veut pas exhaustive. Ainsi, nous ne traiterons pas des conventions en matière d'impôt sur le revenu que le Canada a signées avec divers autres pays et qui ont nécessairement un impact sur les activités des institutions financières.

Nous ne traiterons pas, non plus, des dispositions des traités multilatéraux à vocation mondiale touchant aux activités des institutions financières auxquels le Canada n'est pas encore partie. Une liste de ces traités se retrouve cependant à l'annexe H au présent rapport.

2.1.1 Quelques principes en matière de succession aux traités

Les règles du droit international en matière de succession d'État en ce qui concerne les traités sont assez confuses; la doctrine est souvent contradictoire, la jurisprudence peu concluante et la pratique peu ordonnée. On peut toutefois tirer un certain nombre de règles de base en cette matière qui, sans faire l'unanimité, recueillent une large approbation. Le présent rapport n'a pas la prétention de faire le tour de la question fort complexe de la succession aux traités. Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'études fort détaillées tout d'abord du Secrétariat de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté[280] et ensuite de Me Ivan Bernier dans un mémoire déposé à la même Commission.[281] Nous nous contenterons donc de résumer les grandes lignes de cette question de succession aux traités et, plus particulièrement, de ces règles en ce qu'elles concernent les organisations internationales.

Nous référons le lecteur aux deux études que nous venons de citer pour de plus amples informations sur la question.

En vertu des règles classiques du droit international, un nouvel État ne succèdait généralement qu'aux traités auxquels il désire succéder. La caducité des traités personnels conclus par l'État parent était la règle. L'État détaché qui constituait une nouvelle entité souveraine n'était donc tenue que des traités qu'il assumait lui-même librement. Il n'en allait toutefois pas de même des traités dits réels ou territoriaux, tels les traités relatifs aux frontières, ceux relatifs au droit de transit ou à la navigation. Ceux-ci liaient l'État nouvellement souverain de la même façon qu'ils liaient son prédécesseur.

La *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*[282] adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies vient à la fois codifier un certain nombre de ces règles et en bouleverser certaines autres. En effet, la Convention de Vienne confirme la continuité des traités portant sur les frontières, sur la navigation, sur les questions humanitaires, techniques ou culturelles. Par ailleurs, à son article 34, la Convention de Vienne indique que lorsqu'une partie d'un État accède à l'indépendance, tout traité en vigueur à la date de succession d'États à l'égard de l'ensemble de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur et que tout traité en vigueur uniquement quant à une partie du territoire de l'État prédécesseur ne reste en vigueur que quant à l'État successeur qui contient cette partie du territoire de l'État prédécesseur. Cet article 34 est vu par plusieurs, dont les commentateurs québécois et canadiens sur la question[283], comme contraire à la politique traditionnelle des États et comme n'étant donc pas une codification du droit coutumier. La solution proposée par l'article 34 est d'autant plus sujette à caution que la Convention de Vienne n'est toujours pas en vigueur parce qu'un nombre insuffisant d'États l'a ratifié. De plus, le Canada ne l'a pas signée.

Il semble clair par ailleurs que l'État nouvellement indépendant peut manifester sa volonté de succéder aux traités auxquels son État parent était partie. Cette succession peut se faire par le biais de l'accord à intervenir le cas échéant entre l'État parent et l'État nouvellement indépendant ou encore par déclaration unilatérale de l'État nouvellement indépendant.

Lorsqu'un nouvel État résulte de l'accession au statut d'État d'une partie du territoire d'un État existant en vertu du droit international, la question de la succession aux traités ne se pose évidemment que quant à l'État nouvellement indépendant. L'État nouvellement indépendant sera, pour ce qui concerne l'application quant à lui des traités signés par l'État parent, le successeur de l'État parent. L'État parent, sauf si la succession de l'État nouvellement indépendant entraîne son éclatement pur et simple, continuera d'être lié et de bénéficier des traités qu'il a conclu, nonobstant qu'une partie de son territoire ait maintenant acquis le statut d'État.

Nous présumerons, pour les fins des présentes, qu'un Québec souverain souhaiterait succéder aux traités de nature économique, lesquels sont généralement de nature personnelle, touchant aux activités des institutions financières, préalablement conclus par le Canada.

La nature juridique de la déclaration de succession par un nouvel État aux traités de son État parent est cependant controversée. À cet égard, deux tendances s'opposent.

L'une d'entre elles est à l'effet que l'État nouveau ne succède pas aux accords internationaux conclus avant son accession à l'indépendance mais doit convenir avec l'État ou les États tiers de renouveler les traités en cause à l'égard de son territoire. La deuxième tendance est à l'effet que, dans la mesure où le nouvel État indique clairement sa volonté de succéder aux traités conclus par son État parent avant son accession à l'indépendance, il y a continuité des traités, lesquels continuent donc de s'appliquer au nouvel État avec effet rétroactif à la date de l'accession du nouvel État à l'indépendance.

Par ailleurs, comme le mentionne Me Jacques Brossard, la situation est différente en ce qui concerne les traités relatifs aux organisations internationales:

[...] Rappelons que la succession aux traités multilatéraux qui instituent des organisations internationales se trouve régie par leurs textes mêmes et qu'elle est souvent reliée à la question de l'admission des nouveaux membres, bien que l'obtention de la qualité de membre et l'adhésion aux traités soient deux questions distinctes.

La plupart des organisations exige l'admission de novo du nouvel État ainsi que son adhésion individuelle au traité qui les régit, un petit nombre d'entre elles reconnaissent toutefois sa succession au traité et son admission par le fait même. Par ailleurs, bon nombre reconnaissent la succession aux conventions (ou «traités-lois») qu'ils administrent.

En pratique, les nouveaux États ont presque tous adhéré (ou succédé) à la plupart des organisations et des traités auxquelles participaient leurs prédécesseurs.[284]

Cette règle quant à l'admission *de novo* des nouveaux États a également été reconnue applicable par les Nations-Unies en ce qui concerne l'admission d'un nouvel État à cette organisation.

2. *That when a new State is created, whatever may be the territory and the populations which it comprises and whether or not they formed part of a State Member of the United Nations, it cannot under the system of the Charter claim the status of a Member of the United Nations unless it has been formerly admitted as such in conformity with the provisions of the Charter.*[285]

Qu'en est-il des différentes ententes administratives relatives à certains aspects des marchés financiers auxquelles le Québec ou ses organismes sont parties. Nous avons souligné dans la première partie du présent rapport l'existence de certaines ententes de ce type, par exemple l'accord entre la Régie de l'assurance-dépôts du Québec et la Société d'assurance-dépôts du

Canada, l'entente entre les commissions des valeurs mobilières et les ententes de réciprocité pour les caisses de retraite.

Ces ententes ont été conclues par le Québec ou ses organismes administratifs dans l'exercice de pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elles ont généralement pour but d'assurer un meilleur fonctionnement des marchés en assurant une certaine coordination des activités de réglementation des différents gouvernements provinciaux dans les secteurs couverts par elles. En se fondant sur la jurisprudence constitutionnelle canadienne à l'effet que le palier fédéral de gouvernement ou les paliers provinciaux de gouvernement sont chacun souverains dans leurs sphères de juridiction[286], on pourrait donc prétendre que le Québec, État souverain succéderait au Québec, province canadienne quant à chacune de ces ententes. En effet l'accession du Québec à la pleine souveraineté n'est qu'une extension de la souveraineté du Québec au-delà de celle qui lui est maintenant reconnue par la constitution canadienne. Par ailleurs, il faut noter que toutes ces ententes comprennent des dispositions qui en autorisent la dénonciation sur préavis. On ne saurait spéculer sur la réaction des autres parties à ces ententes advenant l'accession du Québec à la pleine souveraineté. On peut cependant penser que cette réaction serait sûrement influencée par le résultat des négociations Canada-Québec sur le maintien d'un espace économique commun.

Nous nous arrêterons maintenant à étudier les modalités d'accession et les dispositions générales des plus importants traités bilatéraux et multilatéraux à vocation mondiale auxquels le Canada est partie (et auxquels un Québec souverain pourrait vouloir accéder) qui comportent des dispositions ayant des impacts directs sur les activités des institutions financières. Nous étudierons les dispositions pertinentes de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce («GATT») et, en particulier, dans le cadre de cette étude du GATT du projet d'Accord général sur le commerce des services qui se négocie dans le contexte des négociations de l'Uruguay Round, des Statuts du Fonds monétaire international, de l'Accord relatif à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque Mondiale) et de l'Accord constituant l'Organisation de Coopération et de Développement économiques.

2.1.2 L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis[287] ne contient aucune disposition particulière quant à l'accession d'un autre État; il contient par ailleurs deux chapitres ayant des incidences directes sur les activités des institutions financières: le Chapitre 14 relativement aux services et le Chapitre 17 relativement aux services financiers.

2.1.2.1 L'accession du Québec à l'Accord de libre-échange

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ne contient pas de disposition particulière pour régir l'adhésion d'un État tiers.

La nature de l'Accord de libre-échange et notamment l'importance de la réciprocité de ses dispositions nous portent à conclure qu'une indication, même très claire, de la volonté d'un Québec souverain d'adhérer à l'Accord ne suffirait pas pour assurer la réalisation de cet objectif. Nous croyons plutôt qu'il sera nécessaire pour le Québec de négocier et de convenir avec les États-Unis et le reste du Canada des conditions de son adhésion ou accession à l'Accord de libre-échange. En effet comme le soulignait Me Ivan Bernier, *l'introduction d'un troisième partenaire dans un accord commercial originalement conçu comme un accord bilatéral ne pourrait faire autrement que de changer radicalement les conditions d'exécution de celui-ci.(...) Dans ces conditions, il ne saurait être question d'une succession de plein droit du Québec dans le cas de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.*[288]

Cette question ne fait toutefois pas partie de la présente étude et nous ne la mentionnons que pour mémoire.

2.1.2.2 Les services en général (y compris les services d'assurance)

Les dispositions du Chapitre 14 ont une portée générale qui s'applique à un ensemble de services énumérés en annexe à ce chapitre. En ce qui concerne les institutions financières les dispositions de ce chapitre ne sont toutefois applicables qu'aux services d'assurance.

Ce chapitre prévoit essentiellement que chaque partie, le Canada et les États-Unis, accordera aux personnes de l'autre partie un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde à ses propres personnes dans des circonstances analogues.

Quant aux services d'assurance, le Chapitre 14 vise la production, la distribution, la vente, la commercialisation et la prestation du service d'assurance, ainsi que son achat et son utilisation. Il vise également l'accès aux services de distribution interne et l'utilisation de ces derniers, l'établissement d'une présence commerciale à des fins de distribution, de commercialisation, de prestation ou de facilitation du service d'assurance et tout investissement en vue de la fourniture du service d'assurance.

Il faut noter, toutefois, que l'investissement en vue de la fourniture de services visés, dont les services d'assurance, est sujet aux dispositions du Chapitre 16 relatif aux investissements. Ce chapitre prévoit que chaque partie, le Canada et les États-Unis, accordera aux investisseurs de l'autre partie un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde dans des circonstances analogues à ses investisseurs quant aux mesures touchant l'établissement de nouvelles entreprises, l'acquisition d'entreprises commerciales, la direction et l'exploitation d'entreprises commerciales et la vente d'entreprises commerciales situées sur son territoire. Le Chapitre 16 permet toutefois au Canada de continuer d'examiner les investissements effectués au Canada par des Américains conformément aux dispositions de la Loi sur Investissement Canada. Le Canada a, par ailleurs, pris des engagements dans l'Accord de libre-échange en vue de hausser les seuils d'examen prévus à la *Loi sur Investissement Canada* et, suite à l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, la *Loi sur Investissement Canada* a été modifiée pour hausser le seuil d'examen conformément aux dispositions de l'Accord.

L'obligation de traitement national que l'on retrouve au Chapitre 14 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ne signifie pas que le Canada et les États-Unis sont tenus d'harmoniser leur réglementation en ce qui concerne les services d'assurance. L'effet du traitement national est plutôt de faire en sorte que les Canadiens et les Américains qui exploitent une entreprise de services d'assurance au Canada soient traités de façon équivalente. Il en va de même de ceux qui exploitent une entreprise de services d'assurance aux États-Unis.

Par ailleurs, le paragraphe 3 de l'article 1402 permet à une partie d'accorder aux personnes de l'autre partie un traitement différent de celui qu'elle accorde à ses propres nationaux pourvu:

. que la différence de traitement ne soit pas plus importante que ce qui est nécessaire pour des considérations de gestion prudente, de fiducie, de santé, de sécurité et de protection des consommateurs;

. que le traitement différent en question équivaut en pratique au traitement que la partie accorde à ses propres personnes pour même considération; et

. que notification préalable du traitement envisagé a été donnée conformément aux dispositions de l'Accord de libre-échange.

L'obligation d'accorder le traitement national est également inapplicable à une disposition non conforme d'une mesure existante, à la prorogation ou au prompt renouvellement d'une disposition non conforme de toute mesure existante, et à la modification d'une disposition non conforme de toute mesure existante (pourvu que cette modification ne la rende pas moins conforme aux obligations d'accorder le traitement national aux personnes de l'autre partie).

2.1.2.3 Les services financiers

Au Chapitre 17 de l'Accord de libre-échange, chacun du Canada et des États-Unis ont pris certains engagements spécifiques en matière de services financiers. Ce chapitre sur les services financiers a plus d'importance en ce qu'il confirme la tendance internationale à la libéralisation des services financiers que par les dispositions spécifiques qu'il contient. En effet, le Chapitre 17 n'apporte pas, en lui-même, de grands changements à la situation actuelle.

Le Chapitre 17 prévoit tout d'abord qu'en ce qui concerne les services financiers, l'Accord de libre-échange ne s'applique qu'aux mesures adoptées par les gouvernements fédéraux canadiens et américains; il ne vise donc pas la réglementation des provinces canadiennes ou des états américains. On peut penser, toutefois, qu'advenant l'accession du Québec à la souveraineté, les États-Unis et le Canada poseraient comme condition à l'application de l'Accord de libre-échange au Québec nouvellement souverain que les dispositions du Chapitre 17 traitant des services financiers deviennent également applicables aux institutions financières constituées en vertu des lois du Québec. On peut aussi croire que le Québec accepterait cette condition.

L'article 1703 de l'Accord de libre-échange rend inapplicable aux investisseurs américains la limite de 25% de propriété étrangère applicable aux banques, aux compagnies d'assurance, sociétés d'investissement, compagnies de prêt et sociétés de fiducie constituée en vertu des lois fédérales canadiennes. Les investisseurs américains sont donc traités sur le même pied que les investisseurs canadiens en ce qui concerne la souscription ou la détention d'actions de ces institutions. Il semble donc qu'un Québec souverain devrait harmoniser sa législation à cet égard et qu'une nouvelle loi sur les banques québécoises devrait aussi contenir une dérogation semblable en faveur des Américains.

La règle contenue à la *Loi sur les banques* et aux nouvelles lois réglementant les sociétés d'assurance, sociétés de prêt et sociétés de fiducie constituées en vertu des lois fédérales canadiennes qui interdit à toute personne, peu importe sa nationalité, de détenir plus de 10% de l'ensemble des actions d'une catégorie d'actions du capital de ces institutions est applicable aux Canadiens comme aux étrangers; elle peut donc continuer à s'appliquer nonobstant l'Accord de libre échange.

L'article 1703 contient également un certain nombre d'engagements du Canada à modifier la *Loi sur les banques* pour rendre inapplicables aux Américains un certain nombre de ses dispositions. Le Canada a apporté ces modifications à la *Loi sur les banques* au moment de l'adoption de la loi de mise-en-oeuvre de l'Accord de libre-échange. Les dispositions ainsi modifiées traitent du pourcentage des actifs totaux des banques que peuvent posséder au Canada les filiales canadiennes des banques étrangères, les modalités d'ouverture d'une succursale au Canada par une filiale canadienne d'une banque étrangère et le virement de prêts par une filiale canadienne d'une banque étrangère à sa société-mère. Toutes ces dispositions ont été rendues inapplicables aux filiales canadiennes des banques américaines.

Le Chapitre 17 contient également certains engagements de la part du gouvernement américain. Ainsi, l'Accord prévoit que les banques américaines pourront transiger dans des titres de créance pleinement garanti par le Canada et ses subdivisions dans la même mesure qu'elles pouvaient le faire lors de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange quant à des titres de créance pleinement garanti par les États-Unis ou leurs subdivisions. On peut envisager qu'advenant l'accession du Québec à la souveraineté, l'Accord de libre-échange pourrait être modifié pour autoriser les banques américaines à transiger à la fois dans des titres de créance pleinement garantis par le Canada et ses subdivisions et dans des titres de créance pleinement garantis par le Québec et ses subdivisions.

Les États-Unis se sont également engagés à ne pas adopter ni appliquer quelque mesure de compétence fédérale américaine qui accorderait aux banques canadiennes un traitement moins favorable que celui qui leur était accordé le 4 octobre 1987 en ce qui concerne le droit d'établir et d'exploiter dans un État autre que celui de leur port d'attache une succursale, agence, filiale bancaire ou filiale de société de crédit commerciale. On peut, ici, également envisager qu'advenant la souveraineté du Québec, les États-Unis accorderaient ce même traitement aux banques qui pourraient éventuellement être constituées en vertu d'une loi sur les banques du Québec.

Les États-Unis se sont enfin engagés à ce que les banques canadiennes puissent tirer avantage, de la même façon que les banques américaines, de tout changement au *Glass-Steagall Act*, celui qui interdit aux banques américaines d'agir comme preneurs fermes en ce qui concerne le placement de valeurs mobilières, ainsi qu'aux autres législations y afférentes, aux règlements et aux pratiques administratives. Encore une fois, l'Accord de libre-échange pourrait sans doute être modifié pour étendre cette dérogation aux banques constituées en vertu d'une éventuelle loi sur les banques québécoises.

Remarquons enfin que ce chapitre ne limite aucunement le droit du Canada ou des États-Unis d'appliquer des restrictions commerciales aux paiements et transferts effectués aux titres des transactions internationales courantes ou aux mouvements internationaux de capitaux dans la mesure où ces restrictions sont par ailleurs conformes aux engagements internationaux auxquels le Canada et les États-Unis sont parties. Par exemple, les engagements internationaux relatifs aux questions monétaires et, en particulier, les Statuts du Fonds monétaire international, permettent en certaines circonstances des restrictions de change pour des raisons de balance de paiements ou de sécurité nationale.

Aux alinéas 4 des articles 1702 et 1703 de l'accord de libre-échange, le Canada et les États-Unis ont affirmé leur accord que le Chapitre 17 ne doit pas être «réputé exprimé la satisfaction mutuelle des parties concernant le traitement accordé à leurs institutions financières respectives» Par conséquent, les parties se sont engagées à continuer leurs négociations en vue de libéraliser davantage des règles régissant l'accès à leurs marchés financiers.

2.1.3 L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce [289] ne contient dans sa forme actuelle aucune disposition particulière relative aux services en général ou aux institutions financières, en particulier. Toutefois, dans le cadre de la ronde actuelle de négociation du GATT connu sous le nom de Uruguay Round, les pays occidentaux (dont le Canada), qui jouissent d'un avantage comparatif dans le domaine des services financiers ont obtenu que les négociations portent entre autres sur la libéralisation du commerce en matière de services, y compris en matière de services financiers. Ces négociations sont actuellement dans leur dernière phase et, au cours du mois de décembre 1991, le Directeur-Général du GATT soumettait aux parties contractantes un rapport incluant les ententes auxquelles les parties en étaient arrivées sur un certain nombre de sujets et faisant des propositions pour essayer de régler les différends qui opposaient encore les Parties Contractantes. Parmi les sujets sur lesquels un accord semble être intervenu, on peut noter celui du commerce des services et, en particulier celui du commerce des services financiers. Évidemment, aucune disposition du projet d'accord sur le commerce des services n'entrera en vigueur avant qu'un accord ne soit intervenu sur l'ensemble des sujets discutés dans le cadre de l'Uruguay Round.

Le document soumis par le Directeur-Général du GATT n'a pas été rendu public et doit servir principalement aux négociateurs des différentes parties Contractantes. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, nous avons eu accès au projet d'Accord général sur le commerce

des services [290] lequel contient le texte de l'accord sur lequel les parties à l'Uruguay Round sont parvenues en matière de services. Bien que nous ne croyons pas opportun de relater dans le détail les dispositions de ce projet d'accord, compte tenu de son caractère non définitif, il nous apparait souhaitable de mentionner les aspects essentiels de ce projet d'accord.

2.1.3.1 Accession du Québec au GATT et, advenant son adoption, à l'Accord général sur le commerce des services

Notons tout d'abord que l'adhésion du Québec au projet d'Accord général sur le commerce des services, présuppose son adhésion préalable au GATT. Comme nous le mentionnions plus haut, advenant l'accession du Québec à la souveraineté il lui faudrait devenir partie Contractante au GATT conformément aux dispositions de l'Accord général. Un nouvel État peut accéder au GATT de deux façons, soit par la procédure d'accession en vertu de l'article XXXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ou par la procédure de parrainage conformément au paragraphe 5 c) de l'article XXVI de l'Accord général.

La procédure de parrainage nécessite que la partie Contractante de qui dépendait auparavant le nouvel État donne avis au Secrétariat du GATT qu'une partie de son territoire jouit de l'autonomie dans la conduite de ses relations économiques extérieures ou l'a acquise. En vertu de la procédure adoptée par le GATT, suite à cette déclaration les parties Contractantes établissent au cours de leur prochaine session une période raisonnable au cours de laquelle elles recommandent à toutes les parties Contractantes d'appliquer *de facto* au nouvel État les dispositions du GATT à la condition que ce nouvel État applique les dispositions du GATT à l'égard des parties Contractantes. Cette période permet au nouvel État de déterminer sa politique commerciale internationale, de s'assurer de la conformité de sa politique commerciale actuelle au GATT et de décider s'il désire devenir partie Contractante au GATT. Le nouvel État qui désire devenir partie Contractante le devient à l'expiration de la période déterminée. L'avantage pour un État de devenir partie Contractante en vertu de la procédure de parrainage réside dans le fait qu'aucune nouvelle négociation tarifaire avec ce nouvel État ne constitue une condition préalable à son admission à titre de partie Contractante. En effet, la pratique du GATT est que le nouvel État qui devient partie au GATT en vertu de la procédure du paragraphe 5 c) de l'article XXVI le devient selon les mêmes modalités que celles préalablement acceptées par l'État dont il faisait auparavant partie.

Par ailleurs, un État qui devient membre du GATT en vertu de la procédure d'accession prévue à l'article XXXIII le devient suite à une entente entre cet État et les autres parties Contractantes au GATT. L'accord des deux-tiers des parties Contractantes est requis pour l'admission d'un nouvel État à titre de partie Contractante en vertu de la procédure d'accession. Contrairement à l'admission en vertu de la procédure de parrainage, l'admission au GATT en vertu de la procédure d'accession nécessite la négociation de concessions tarifaires par le nouvel État en faveur des parties Contractantes au GATT.

Le projet d'Accord général sur le commerce des services sera ouvert à l'acceptation par les États parties aux négociations de l'Uruguay Round jusqu'à une date à être déterminée. Il entrera en

vigueur à cette date quant à ceux de ces États qui l'auront accepté. En ce qui concerne les autres États, l'accession au GATT n'entraîne pas l'accession automatique à ce projet d'Accord. Il semble, en effet, que ces États devront y accéder spécifiquement. Ce projet d'Accord général sur les services ne prévoit pas non plus de procédure d'admission par voie de parrainage semblable à celle retrouvée au paragraphe 5 c) de l'article XXVI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Il n'est donc pas évident que l'adhésion d'un Québec souverain à l'Accord général sur les tarifs douaniers et commerce (dans la mesure où le Canada accepte de parrainer cette admission du Québec) en vertu du paragraphe 5 c) de l'article XXIV de cet Accord entraîne l'admission automatique de ce même Québec souverain à l'éventuel Accord général sur le commerce des services et ce, même si le Canada lui-même était partie à cet Accord général sur le commerce des services. Il semble plutôt que le Québec devrait alors accéder à l'Accord général sur le commerce des services à des conditions à fixer avec les autres parties à cet Accord général. La majorité des deux-tiers serait requise pour l'accession d'un Québec souverain à l'Accord général sur le commerce des services.

2.1.3.2 Le projet d'Accord général sur le commerce des services

Le projet d'Accord général sur le commerce des services doit s'appliquer à l'ensemble des mesures, des parties à cet accord, qui affectent le commerce des services dans tous les secteurs, à l'exception des services fournis dans l'exercice de fonctions gouvernementales. De plus, le projet d'Accord prévoit que les parties peuvent prendre certains engagements spécifiques quant à l'accès au marché des services des autres parties.

En matière de services financiers le projet d'Accord général sur le commerce des services vise spécifiquement les services suivants:

. services d'assurance et services connexes, comprenant l'assurance directe (y compris la coassurance) sur la vie et autre que sur la vie, la réassurance et la rétrocession, l'intermédiation en assurances et les services auxiliaires en matière d'assurance, par exemple les services de consultation, les services actuariels, les services d'évaluation du risque et les services de liquidation des sinistres;

. services bancaires, comprenant l'acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public, les prêts de tout type (y compris le crédit à la consommation, le crédit hypothécaire, l'affacturage et le financement de transactions commerciales), le crédit-bail, les services de règlement et de transferts monétaires (y compris les cartes de crédit et de paiement, les chèques de voyage et les traites) et les garanties et engagements;

. autres services financiers, comprenant les opérations pour compte propre ou pour compte de clients (en bourse, sur un marché hors cote ou autre) sur les instruments du marché monétaire, les devises, les produits dérivés tels instruments à terme et options, les instruments du marché des changes et du marché monétaire, les valeurs mobilières et les autres instruments et actifs financiers négociables, y compris le métal, la participation à des émissions de tout type de valeurs mobilières et la prestation de services relatifs à ces émissions, le courtage monétaire, la

gestion d'actifs (par exemple la gestion de trésorerie ou de portefeuille, toute forme de gestion d'investissement collectif, gestion de fonds, de pension, service de garde, services dépositaires et services fiduciaires), les services de règlement et de compensation afférents à des actifs financiers, la fourniture et le transfert d'information financières (y compris les logiciels) et les services de conseil, d'intermédiation et autres services financiers auxiliaires (y compris cote de crédit et analyse financière, recherche et conseil en investissements et en placements et conseil en matière d'acquisitions, de restructurations et de stratégies d'entreprise).

a) Le principe général, la règle de la nation la plus favorisée

En vertu du projet d'Accord général sur le commerce des services, chaque partie à cet Accord s'engagera à accorder, sans condition, aux services et fournisseurs de services de toute autre partie, un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde aux services et fournisseurs de service similaires de tout autre pays. Le projet d'Accord général sur le commerce des services retient donc la règle de la nation la plus favorisée en ce qui concerne le commerce des services.

Certaines exceptions sont toutefois permises à ce traitement de la nation la plus favorisée. En effet, une partie pourrait maintenir une mesure incompatible avec le traitement de la nation la plus favorisée dans la mesure où, au moment de son accession à cet Accord, elle demande spécifiquement que cette mesure soit exemptée des dispositions du projet d'Accord. Le projet d'Accord général sur le commerce des services n'empêche pas, par ailleurs, à une partie de conférer ou d'accorder des avantages à des pays limitrophes pour faciliter les échanges, limités aux zones frontières contiguës, de services qui sont produits et consommés localement. Il n'empêche pas non plus une partie d'être partie ou de participer à un accord libéralisant le commerce des services entre ou parmi les parties audit accord à la condition que cet accord couvre un nombre substantiel de secteurs et prévoit l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination entre ou parmi les parties à cet accord, dans les secteurs visés par l'Accord, par l'élimination des mesures discriminatoires existantes et/ou la prohibition de nouvelles mesures discriminatoires ou de mesures plus discriminatoires.

C'est donc dire que dans la mesure où le traité économique à être conclu entre le Québec et le Canada prévoyait la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services, ni le Québec ni le Canada ne seraient tenus d'accorder les mêmes avantages aux autres pays. De la même façon, dans la mesure où le Québec accédait à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, il ne serait pas tenu d'accorder aux autres parties le même traitement que celui qu'il serait tenu d'accorder aux fournisseurs de services américains en vertu des chapitres 14 et 17 de l'Accord de libre-échange.

Notons enfin que les dispositions du projet d'Accord général sur le commerce des services n'empêchent pas l'adoption ou l'application de mesures nécessaires à la protection de la moralité publique, au maintien de l'ordre public, de la santé et de la vie des personnes ou encore à la prévention de pratiques dolosives et frauduleuses, à la protection du caractère privé de la vie des

personnes et à la protection de la confidentialité des dossiers et comptes personnels et enfin à la sécurité nationale.

b) Mise en application de la règle de la nation la plus favorisée

Le projet d'Accord général sur le commerce des services prévoit la publication le plus rapidement possible de toutes les lois, réglementations et directives administratives pertinentes et de toutes les autres décisions ou mesures d'application générales qui visent ou affectent la prestation de services.

Il prévoit également que chaque partie fasse en sorte que toutes les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services soient administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale. À cette fin, chaque partie s'engage à maintenir ou instituer des tribunaux judiciaires, administratifs ou d'arbitrage indépendants qui permettront de réviser le plus rapidement possible des décisions administratives se rapportant à la fourniture de services.

Chaque partie s'engage également à se prêter à des consultations, à la demande d'une autre partie, en vue d'éliminer les pratiques commerciales des fournisseurs de services (autres que le fournisseur monopolistique d'un service) qui peuvent limiter la concurrence et par là restreindre le commerce des services.

Une partie peut, par ailleurs, décider d'accorder, dans certains secteurs qu'elle détermine, le traitement national aux fournisseurs de services de toute autre partie.

Le projet d'Accord général sur le commerce des services prévoit enfin l'institution d'un conseil en vue de faciliter le fonctionnement de l'accord.

Il prévoit aussi des dispositions quant aux consultations entre États et aux règlements des différends.

c) Traitement spécifique quant aux services financiers

En plus des dispositions générales dont nous venons de faire état, le projet d'Accord général sur le commerce des services contient des dispositions spécifiques quant à l'application du projet d'Accord aux services financiers. Les services financiers visés comprennent comme nous l'avons vu tous les services d'assurance et services connexes et tous les services bancaires et autres services financiers (à l'exclusion de l'assurance). En ce qui concerne les services financiers, on permet à une partie de prendre des mesures, et ainsi de restreindre la portée de ses engagements généraux en vertu du projet d'Accord général sur le commerce des services, pour des raisons prudentielles, y compris pour la protection des investisseurs, des déposants, des titulaires de polices ou des personnes à qui un droit de garde est dû par un fournisseur de service financier pour assurer l'intégrité et la stabilité du système financier. Il est également prévu qu'une partie pourra reconnaître les mesures prudentielles de tout autre pays pour déterminer comment ses propres mesures se rapportant aux services financiers seront appliquées.

d) Une approche différente adoptée par certains pays quant aux services financiers

Un certain nombre de pays industrialisés, dont le Canada, ont accepté de libéraliser le commerce international de leurs services financiers selon une approche différente et plus libérale que celle prévue au projet d'Accord général sur le commerce des services. Ces pays acceptent que les fournisseurs de services financiers de toute autre partie établis sur leur territoire bénéficient du traitement de la nation la plus favorisée et, en ce qui concerne l'achat ou l'acquisition de services financiers par des entités publiques sur leur territoire, du traitement national. Ils doivent permettre également aux fournisseurs non-résidents de services financiers de fournir directement ou par l'intermédiaire de mandataires, et suivant des modalités et conditions qui accordent un traitement national un certain nombre de services d'assurance, de réassurance et de fourniture et transfert d'informations financières et de traitement de données financières. Ces parties s'engagent également à permettre à leurs résidents d'acheter sur le territoire d'une autre partie des services d'assurance sur la vie et d'assurance autre que sur la vie, des services de réassurance et l'ensemble des services bancaires et autres services financiers visés par le projet d'Accord général sur le commerce des services et que nous avons énumérés plus haut.

Aux fins de permettre à des fournisseurs étrangers de pouvoir exercer des services financiers sur leur territoire, ces parties s'engagent à accorder aux fournisseurs de services financiers de toute autre partie le droit d'établir ou d'accroître sur leur territoire une présence commerciale, y compris par l'acquisition d'entreprises existantes. Elles s'engagent aussi à ne prendre aucune mesure qui empêche les transferts d'informations ou le traitement d'informations financières, y compris les transferts de données par des moyens électroniques dans les cas où ces transferts ou ces traitements d'informations financières sont nécessaires à un fournisseur de services financiers pour la conduite de ses affaires courantes.

Ces parties s'engagent à faire en sorte d'éliminer tout effet préjudiciable notable pour les fournisseurs de services financiers des mesures dont le résultat est d'empêcher les fournisseurs étrangers de services financiers d'offrir leurs services sur leur territoire, de celles qui limitent l'expansion des activités des fournisseurs étrangers de services financiers et des mesures qui portent préjudice à la capacité des fournisseurs étrangers de services financiers d'être compétitifs sur leur marché ou d'y accéder.

Ces parties s'engagent enfin à accorder aux fournisseurs de services financiers étrangers établis sur leur territoire l'accès aux systèmes de règlement et de compensation exploités par des entités publiques ainsi qu'aux facilités de financement et de refinancement officielles disponibles au cours de transactions commerciales ordinaires. Ces engagements n'ont toutefois pas pour effet d'accorder l'accès aux fournisseurs étrangers de services financiers aux facilités de prêteur de dernier ressort généralement offertes par une banque centrale. En vertu de cet engagement les banques canadiennes faisant affaires sur le territoire québécois auraient accès au système de règlement et de compensation qui pourrait être mis sur pied par le Québec, advenant que le Québec mette sur pied un système différent de celui aujourd'hui administré par l'Association canadienne des paiements. Il permettrait également aux banques éventuellement constituées en vertu des lois du Québec d'avoir accès au système de règlement et de compensation de

l'Association canadienne des paiements pour les fins de leurs opérations sur le territoire du Canada. Advenant que le Canada impose des restrictions à la fourniture au Québec de monnaie canadienne, cet accès pour les banques québécoises au système de règlement et de compensation de l'Association canadienne des paiements pourrait être un moyen pour le Québec d'obtenir du numéraire canadien. Toutefois, cette possibilité risquerait d'être fort illusoire. En effet, dans l'éventualité où le Canada imposerait des restrictions à l'obtention par le Québec de numéraire canadien, on peut croire que le Canada ne permettrait pas à des banques éventuellement constituées en vertu des lois du Québec de faire affaires au Canada autrement que par l'intermédiaire de filiales. Il garderait alors pleine compétence sur ces filiales et pourrait leur imposer les mêmes restrictions quant à l'exportation de numéraire vers le Québec qu'aux autres banques.

2.1.4 Le Fonds Monétaire International (FMI)

Le Fonds Monétaire International («FMI») résulte de la conférence de Bretton Woods tenue en 1944, vers la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Il est l'une des constituantes de l'ordre économique international d'inspiration anglo-américaine mis sur pied à la fin de cette guerre dans le but de prévenir la répétition des mesures fortement protectionnistes qui avaient suivi la dépression économique de 1929. Le Canada est un des membres originaires du Fonds monétaire international et son adhésion au Fonds a fait l'objet de la *Loi sur les accords de Bretton Woods*.

2.1.4.1 Les buts du FMI

Les buts du FMI se retrouvent à l'article I de ses Statuts.[291] Ils sont les suivants:

. promouvoir la coopération monétaire internationale au moyen d'une institution permanente fournissant un mécanisme de consultation et de collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux;

. faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les membres, objectifs premiers de la politique économique;

. promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les membres des dispositions de change ordonnées et éviter les dépréciations concurrentielles des changes;

. aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial;

. donner confiance aux membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition, moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de

corriger les déséquilibres de leur balance des paiements, sans recourir à des mesures préjudiciables à la sécurité nationale ou internationale;

. conformément à ce qui précède, abréger la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres des balances des paiements des membres.

Le FMI compte parmi ses membres environ 90% des pays constituant la communauté internationale organisée sous la forme étatique. Ceux-ci effectuent plus de 90% des échanges mondiaux et possèdent les seules monnaies à usage international.

En vertu de l'article XI des Statuts du FMI, les pays membres ont l'obligation d'en respecter leurs dispositions dans leurs relations avec les États tiers non-membres. Toutefois, cet article XI ne restreint pas le droit d'un membre d'imposer des restrictions aux transactions de change avec des États non-membres ou avec des personnes résidant sur le territoire de ces États à moins que le FMI n'estime que de telles restrictions portent préjudice aux intérêts des membres et sont contraires aux buts du Fonds. Un État membre ne peut, par contre, imposer des restrictions aux transactions de change sur les paiements courants avec des États membres ou avec des personnes résidant sur leur territoire qu'avec l'accord préalable du Fonds.

2.1.4.2 L'accession au FMI

En vertu de la section 2 de l'Article II des Statuts du FMI, un pays qui n'est pas membre originaire du Fonds a la possibilité de devenir membre du Fonds aux dates et conformément aux conditions qui auront été prescrites par le conseil des gouverneurs. La pratique suivie par le FMI, en matière d'admission de nouveaux membres, nous permet de tirer un certain nombre de principes applicables en la matière:

. peut être membre du FMI une entité politique qui constitue un pays en vertu des règles du droit international. Ce pays doit avoir le contrôle formel de ses relations extérieures et doit être capable et disposé à remplir les obligations que les Statuts du FMI mettent à la charge des membres.

. sera considérée comme un pays une entité politique qui a la personnalité juridique internationale au sens du droit international, une entité politique à laquelle le droit international s'applique ou une entité qui est largement reconnue par les autres États comme ayant une personnalité juridique internationale.

. un territoire qui devient indépendant, devient un non-membre au sens des Statuts du FMI et ce, même si l'État parent dont il faisait autrefois partie était lui-même membre du FMI.

. la procédure permettant à un nouvel État de devenir membre du FMI est généralement initiée après l'indépendance mais le Fonds a déjà accepté d'étudier la demande d'un État en voie d'obtenir son indépendance. Évidemment, ce nouvel État ne devient officiellement membre du FMI qu'après avoir obtenu son indépendance.

. aucune disposition des Statuts du Fonds ne prévoit que deux pays indépendants puissent être membres conjoints du Fonds. Même les pays qui partagent une monnaie commune sont individuellement membres du FMI.

Des principes que nous venons d'énoncer, il s'ensuit qu'advenant l'accession du Québec à la souveraineté et que cette souveraineté fasse de lui un pays en vertu des règles du droit international, le Québec devra demander son admission au FMI. Dans l'éventualité où il ne demandait pas son admission, il serait considéré comme un non- membre au sens des statuts du FMI. Cette demande d'admission sera nécessaire et ce, même si en vertu du traité économique qui pourrait être conclu entre le Canada et le Québec les deux pays formaient une zone monétaire commune.

Bien que nous ne soyons pas en mesure, pour l'instant, de déterminer combien étroite pourrait être une union monétaire entre le Canada et le Québec, les études et commentaires qui ont été présentés à date nous permettent d'envisager deux scénarios. Le premier scénario comporte une union monétaire en vertu de laquelle le Québec et le Canada utiliseraient la même monnaie mais où le Canada serait le seul propriétaire de la banque centrale. Le deuxième scénario vise plutôt une union monétaire en vertu de laquelle le Québec et le Canada utiliseraient la même monnaie et où le Québec et le Canada se partageraient la propriété et l'administration de la banque centrale. Nous n'envisageons pas ici les scénarios où le Québec et le Canada auraient deux monnaies distinctes.

Dans l'un ou l'autre des deux scénarios mentionnés au paragraphe qui précède chacun du Québec et du Canada aurait à être membre du Fonds monétaire international et ce, même s'ils partagent la même monnaie. L'un et l'autre de ces deux scénarios se sont déjà présentés au FMI.

a) Une monnaie, le Canada est seul propriétaire de la banque centrale

Cette situation s'apparente beaucoup à celle qui a suivi en 1968 l'accession du Botswana à l'indépendance.

Suite à son indépendance de l'Afrique du Sud, le Botswana a adopté le rand sud-africain comme sa monnaie. Le rand sud-africain n'était toutefois pas la monnaie commune du Botswana et de l'Afrique du Sud, puisque le Botswana ne participait pas à la propriété et au contrôle de la banque centrale sud-africaine et, par conséquent, n'avait aucun contrôle sur la base monétaire de l'Afrique du Sud (et donc du Botswana). Suite à son indépendance, le Botswana a présenté sa demande afin de devenir membre du FMI. Bien que le Botswana n'avait pas de monnaie distincte, sa demande ne présenta pas de grandes difficultés au FMI puisque la possibilité du Botswana de remplir ses obligations en vertu des Statuts du FMI était déjà celle de l'émetteur de la monnaie utilisée au Botswana, soit l'Afrique du Sud. Le FMI s'est donc contenté d'une assurance de l'Afrique du Sud que le Botswana aurait le droit, sans restriction ou limitation, d'utiliser les rands qu'il détenait afin d'exécuter ses obligations envers le FMI en lui payant, avec cette même monnaie, les montants payables au FMI et que le FMI ne serait aucunement restreint dans l'utilisation qu'il pourrait faire des rands reçus du Botswana.

b) Monnaie commune, le Canada et le Québec sont propriétaire de la banque centrale

Le deuxième scénario, soit celui d'une monnaie commune entre le Québec et le Canada et où le Québec et le Canada partageraient la propriété et l'administration de la banque centrale s'est déjà présenté au FMI dans le cas de la Syrie et du Liban, de la Fédération de Malaisie, de la Tanzanie et de la Zone franc (franc CFA). Nous n'étudierons ici que les cas de la Syrie et du Liban et de la Fédération de Malaisie.

Le cas de la Tanzanie est essentiellement le même que celui de la Fédération de Malaisie. De plus, cette expérience fut de très courte durée puisque l'accession à l'indépendance des pays à l'union monétaire (Tanganyka, Kenya et Ouganda), peu de temps après l'établissement de cette union la fit éclater. En ce qui concerne la Zone Franc, les problèmes posés au FMI lors de l'admission, à titre de membres, des premiers États de l'Afrique occidentale à obtenir leur indépendance de la France étaient essentiellement les mêmes que ceux posés au moment de l'admission de la Syrie et du Liban. Par la suite, les mécanismes de la Zone Franc ont évolué de plus en plus vers ceux mis en place pour la Fédération de Malaisie. Nous ne croyons donc pas opportun d'étudier le cas de la Zone Franc séparément.

. La Syrie et le Liban

La Syrie et le Liban possédaient deux monnaies qui étaient nominalement distinctes mais qui, en fait, étaient une monnaie commune. Sur les billets de banque émis en Syrie, le mot «Syrie» était apposé et sur les billets de banque émis au Liban, le mot «Liban» était apposé. Toutefois, les billets circulaient librement et étaient acceptés comme mode de paiement dans chacun des deux pays. Les billets se changeaient au pair. Par ailleurs, l'émission des deux monnaies était confiée à une banque centrale commune, la Banque de la Syrie et du Liban. Cette banque détenait également les réserves monétaires des deux pays. La question se posait à savoir, si chacun des deux pays devait se voir attribuer une quote-part individuelle en vertu des Statuts du FMI ou si on devait plutôt leur attribuer une quote-part commune.

En effet, en vertu de l'Article 3 des Statuts du FMI, une quote-part, exprimée en droit de tirages spéciaux, doit être assignée à chaque membre. Ces quotes-parts sont fixées par le Conseil des gouverneurs du FMI en ce qui concerne un nouveau membre. La quote-part de chaque membre du FMI est établie par une formule complexe qui tient compte d'un certain nombre de facteurs, tels la proportion du produit national brut du membre par rapport au total des produits nationals bruts de tous les pays du monde, du niveau de commerce international du pays, de ses réserves monétaires et de certains autres critères. Il est évidemment plus difficile de déterminer les réserves monétaires d'un membre dont la monnaie est commune avec celle d'un autre membre, ce qui serait le cas du Québec, et, par conséquent, de déterminer la quote-part demandée de ce nouveau membre.

Lors de l'étude de la demande de la Syrie et du Liban, il fut déterminé qu'il n'y avait pas de raison pour laquelle on n'établirait pas deux quotes-parts différentes pour chacun des deux pays. On reconnût qu'il serait très difficile d'imposer des restrictions à l'importation de produits entre

les deux pays et, par conséquent, qu'il serait très difficile et même impossible d'isoler les réserves monétaires de chacun des pays nécessaires au paiement de ses importations. Toutefois, le FMI conclut que ce problème était plus un problème à être réglé entre ces deux pays qu'un problème pour le Fonds.

. La Fédération de Malaisie

Une situation semblable se posa lors de la demande d'admission de la Fédération de Malaisie au FMI. Les relations monétaires entre la Fédération de Malaisie nouvellement indépendante, les colonies de Singapour, Sarawak, le Nord-Bornéo (sous domination britannique) et l'État de Brunei étaient encore plus étroites que celles existant entre la Syrie et le Liban. Dans ce cas, il n'y avait aucune distinction entre la monnaie circulant dans chacune des parties à l'union monétaire. Par ailleurs, la banque centrale était la propriété conjointe des cinq parties à l'union monétaire. Dans le cadre de sa demande d'accession au FMI, le gouvernement de la Fédération de Malaisie assura le Fonds que les obligations mises à la charge de chacune des parties à l'union monétaire en vertu des Statuts du Fonds seraient assurées puisque chacune des parties membres de l'union monétaire contrôlait la monnaie en commun et était chacune liée à se conformer aux dispositions des Statuts du Fonds. Un problème se posa cependant dans le calcul de la quote-part à attribuer à chacune des parties à l'union monétaire. Cependant, le FMI n'a pas jugé ce problème insurmontable. En effet, dans ce cas, le Fonds a constaté que la banque centrale était sous la propriété et le contrôle conjoints des parties à l'union monétaire. Par conséquent, cette banque centrale, bien que située sur le territoire d'un des membres, pouvait être assimilée, quant à chacun des membres de l'union monétaire, à un organisme financier analogue à une banque centrale au sens des Statuts du Fonds. Il s'ensuivait donc qu'une partie des réserves monétaires de cette banque centrale constituait les réserves monétaires de chacune des parties à l'union monétaire. Le calcul de cette proportion a donc permis au FMI de déterminer les réserves monétaires de chacune des parties à l'union monétaire et partant d'attribuer une quote-part à la Fédération de Malaisie nouvellement indépendante.

2.1.4.3 Sommaire du rôle du FMI

Il n'entre pas dans le but du présent rapport de faire une étude exhaustive du fonctionnement du FMI. Il importe cependant de faire ressortir les avantages de l'appartenance d'un Québec souverain au FMI et ce, même si le Québec n'avait pas sa propre monnaie.

Comme nous l'avons vu, le rôle du FMI est d'assurer le maintien de taux de change ordonnés, de mettre en place un régime de convertibilité monétaire, d'éliminer progressivement les restrictions de change, de recueillir des informations qui recouvrent pratiquement l'ensemble des activités économiques, financières et monétaires des États membres et, plus généralement de collaborer avec les États membres quant à toute question monétaire.

À cette fin, le FMI a pour objectif de favoriser l'établissement d'un système multilatéral des transactions courantes entre les pays membres, les pays membres devant assurer la liberté des

transactions courantes (les opérations qui portent sur le commerce des biens et celles qui portent sur le commerce des services) transitant par les marchés.

Les pays membres sont également tenus de communiquer au FMI tout renseignement que le FMI estime nécessaire à son fonctionnement. Ces renseignements sont très vastes et permettent au FMI de mener à bien sa mission générale de contrôle et de pouvoir plus efficacement venir en aide à ses membres qui connaissent des difficultés. L'évaluation que fait le FMI de la politique économique de ses membres est également un instrument fort utile aux fins de l'établissement de la cote de crédit des pays membres. Comme le mentionnait le Fonds dans son rapport annuel pour 1973:

Ces échanges de vues périodiques sont essentiels, aussi bien pour le Fonds que pour les membres, et constituent un élément précieux de la collaboration monétaire internationale. Ils donnent au Fonds l'occasion de procéder à un examen approfondi des problèmes économiques de ses membres, et lui permettent de se prononcer plus rapidement sur les demandes d'aide financière des membres ou sur les propositions de modification des taux de change et autres mesures. Les autorités des pays membres reçoivent donc non seulement une évaluation indépendante de leur politique économique mais elles peuvent en outre, examiner avec le Fonds toute difficulté résultant des mesures particulières ou des politiques générales adoptées par d'autres membres. Lors de ces consultations, le Fonds attache de plus en plus d'importance aux conséquences internationales des politiques économiques et financières des membres, afin que ces politiques correspondent mieux aux objectifs de la communauté internationale.[292]

De la même façon dans un article portant sur le FMI, le périodique britannique *The Economist* soulignait que lorsque le FMI acceptait de prêter à un de ses membres, les banques commerciales acceptaient généralement de faire de même:

And even if the IMF's own loans are not enough to cover a deficit, its imprimatur will guarantee that commercial finance will not be far behind. As the banks get more cautious about lending to ldcs [«less-developed countries»], so the IMF expects that its role will become more highly valued by both borrowers and lenders.[293]

Le Fonds a surtout comme fonction d'apporter son assistance aux pays membres connaissant des difficultés temporaires de balance de paiements, qu'elles résultent de facteurs d'ordre interne ou d'ordre externe. Deux techniques permettent essentiellement aux États d'avoir recours à l'aide du Fonds : les tirages et les assurements de tirage.

L'opération de tirage consiste en un achat par un pays membre de devises étrangères en échange de sa propre monnaie. L'assurement de tirage, quant à lui, consiste en une ligne de crédit dont les modalités d'utilisation ont été au préalable convenues entre le Fonds et le pays et qui permet à ce pays membre d'effectuer pendant une période et pour un montant déterminé un tirage sur le FMI, selon les conditions préétablies entre le membre et le FMI. Cet assurement de tirage se présente en général sous la forme de deux documents. Un premier document constitue l'accord lui-même, indiquant le but, la durée, le montant de l'accord et les obligations pesant

sur le demandeur. L'autre se présente sous la forme de lettre d'intention ou de mémorandum et contient les engagements qu'a dû souscrire le pays membre envers le FMI quant à sa politique financière, monétaire et de change afin d'obtenir l'assurement de tirage.

Tout membre peut tirer librement auprès du FMI un montant qui ne dépasse pas le quart de sa quote-part, soit le montant qui a effectivement été payé au FMI en devises convertibles ou en droits de tirage spéciaux. Tous les autres tirages nécessitent l'accord du FMI et font généralement l'objet d'un assurement de tirage, auquel seront assorties les conditions mentionnées dans la lettre d'intention.

L'action du FMI a essentiellement donc pour but d'assurer la liquidité du système monétaire international et de permettre aux membres qui subissent des difficultés quant à leur balance de paiements de reconstituer leur réserve en devises étrangères.

2.1.5 La Banque Mondiale

La Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, mieux connue sous le nom de Banque Mondiale, résulte comme le FMI des Accords de Bretton Woods et a été créée en même temps que le Fonds monétaire international. Les buts de la Banque Mondiale sont les suivants :

. aider à la reconstruction et au développement des territoires des États membres en facilitant l'investissement de capitaux à des fins productives et notamment aux fins de relever les économies détruites ou désorganisées par la guerre, de réadapter les moyens de production aux besoins du temps de paix et d'encourager le développement des moyen de production et des ressources dans les pays moins développés;

. favoriser les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participation à des prêts et à d'autres investissements effectués par des particuliers; et à défaut de capitaux privés disponibles à des conditions raisonnables, compléter les investissements de caractère privé sous des conditions appropriées, en fournissant à des fins productives des moyens financiers tirés de son propre capital, des fonds réunis par elle et de ses autres ressources;

. contribuer au développement harmonieux, sur une longue période de temps, des échanges internationaux et au maintien de l'équilibre des balances des paiements en encourageant les investissements internationaux ayant pour but d'accroître les ressources productives des États membres, et d'aider de cette manière, à augmenter la productivité, à élever le niveau de vie et à améliorer les conditions de travail dans les territoires des États membres;

. tenir compte en ce qui concerne les prêts qu'elle accorde ou qu'elle garantit des prêts internationaux provenant d'autres sources, de manière que les projets les plus utiles et les plus urgents aient la priorité quelle que soit leur envergure;

. diriger ses opérations en tenant compte des effets des investissements internationaux sur la situation économique dans les territoires des états membres et, pendant les premières années qui suivront la guerre, faciliter le passage progressif de l'économie de guerre à l'économie de paix.

2.1.5.1 L'accession à la Banque Mondiale

En vertu de l'Article II de l'*Accord relatif à la Banque Mondiale*,[294] pour être membre de la Banque Mondiale il faut être membre du Fonds monétaire international. La Banque fonctionne comme une entreprise à fonds social et chaque État membre s'engage au moment de son accession à souscrire un certain nombre de parts de capital de la Banque.

2.1.5.2 Sommaire du fonctionnement de la Banque Mondiale

En vertu de l'Article III de l'Accord relatif à la Banque Mondiale, les ressources et les services de la Banque sont employés au bénéfice exclusif des États membres en prenant équitablement en considération tant les projets de développement que les projets de reconstruction. Aujourd'hui, la Banque exerce l'essentiel de ses activités dans les pays en voie de développement en y accordant des prêts ou des garanties de projets divers. Notons toutefois, qu'en vertu de la section 5 de l'Article III, la Banque ne peut imposer de condition tendant à ce que les sommes provenant d'un prêt soient dépensées dans les territoires de tels ou tels États membres déterminés. Dans la mesure où l'aide financière de la Banque sert à assurer le financement d'un projet parrainé par un autre État rien n'empêche cependant cet autre État de poser comme condition à son parrainage que des retombées économiques lui parviennent de ce parrainage.

Dans le cadre de ses activités, la Banque peut accorder des prêts directs, participer avec d'autres institutions financières à des prêts directs en utilisant ses fonds propres ou ses réserves, accorder des prêts directs ou participer à des prêts directs en utilisant des fonds obtenus sur le marché d'un État membre ou empruntés de toute autre manière par la Banque ou encore garantir, en totalité ou en partie, des prêts consentis par des particuliers suivant les méthodes habituelles de placement.

2.1.5.3 Les institutions affiliées à la Banque Mondiale

Trois institutions sont affiliées à la Banque Mondiale :

a) l'Association internationale de développement[295] qui a pour but de fournir aux pays en voie de développement des moyens financiers dont les conditions de remboursement sont plus souples et pèsent moins lourdement que celles des prêts consentis selon des formules classiques;

b) la Société financière internationale[296] qui a pour objet de stimuler l'expansion économique en encourageant le développement d'entreprises privées de caractère productif dans les États membres, en particulier dans les régions moins développées; et

c) l'Agence multilatérale de garantie des investissements[297] qui a pour objectif d'encourager les flux d'investissement à des fins productives entre les États membres, en particulier vers les États membres en développement.

L'Agence multilatérale de garantie des investissements, mieux connue sous son acronyme anglais «MIGA», exerce essentiellement les mêmes fonctions que la Société pour l'expansion des exportations du Canada en assurant les investissements admissibles contre les pertes résultant de risques de change, d'expropriation ou autres mesures analogues, de rupture de contrat ou de conflits armés et troubles civils. La couverture qu'offre MIGA diffère de celle de la Société pour l'expansion des exportations du Canada sur deux aspects importants. Premièrement, la couverture contre les pertes résultant des risques politiques qu'offre MIGA est plus étendue que celle de la Société pour l'expansion des exportations du Canada. Deuxièmement, MIGA offre une garantie des placements de portefeuille, garantie que n'offre pas la Société pour l'expansion des exportations du Canada par opposition aux investissements visant la constitution de filiales.

2.1.6 L'Organisation de Coopération et de Développement économiques

L'Organisation de Coopération et de Développement économiques a été précédée par la formation, le 16 avril 1948, de l'Organisation européenne de Coopération économique. L'objectif essentiel de cette institution était la réunification de l'espace économique de l'Europe occidentale, jusqu'alors morcelée par d'innombrables barrières commerciales et monétaires nées de la dépression de 1929 et de la Deuxième Guerre mondiale. L'Organisation ayant réalisé son objectif, ses membres décidèrent de l'élargir, d'une part en lui assignant des buts plus larges et d'autre part en intégrant le Canada et les États-Unis dans un nouvel organisme connu sous le nom d'Organisation de Coopération et de Développement économiques[298] («OCDE»), constitué en date du 30 septembre 1961.

La mission de l'OCDE est complémentaire à celle du FMI. En effet, alors que l'essentiel de l'objectif du FMI consiste à libéraliser les paiements courants, l'OCDE a comme mission d'amener les États membres à poursuivre leurs efforts en vue de réduire ou de supprimer les obstacles aux échanges de biens et services ainsi qu'aux paiements courants et de maintenir et étendre la libération des mouvements de capitaux. Deux codes ont été adoptés par l'OCDE dans la poursuite de cet objectif, l'un concernant les opérations invisibles courantes et l'autre les mouvements de capitaux.

Ces codes ont une valeur obligatoire à l'égard des pays membres de l'OCDE. En vertu de ces codes, les États membres s'engagent à ne pas rendre plus sévères les restrictions existantes, soit en matière de transaction invisible courante, soit en matière de mouvement de capitaux. Ils prennent également l'engagement d'éliminer progressivement entre eux toute restriction portant sur ce type d'opération. Les codes permettent cependant un certain nombre de dérogations. En effet, les États membres conservent le pouvoir de déroger aux codes pour des raisons d'ordre public ainsi que dans le cadre de l'exécution de leurs obligations concernant la paix et la sécurité internationale. Ce dernier cas vise surtout les situations où le Conseil de Sécurité des

Nations-Unies décide d'imposer des sanctions économiques à l'encontre d'un État. Ces codes admettent enfin des dérogations en cas de difficulté de balance des paiements.

Tout comme le GATT, les codes acceptent que les États membres accordent un traitement aux autres États membres différent de celui qu'ils peuvent accorder aux pays avec lesquels ils ont conclu des accords de libre-échange ou des accords en vue de la constitution d'unions douanières ou d'unions monétaires. Il ne faut enfin pas oublier le rôle de forum international entre les pays capitalistes développés que joue l'OCDE en ce qui a trait aux questions économiques et monétaires. L'OCDE fournit d'ailleurs parmi les meilleures statistiques comparatives disponibles en ce qui concerne les marchés monétaires, les marchés des capitaux et les marchés des obligations de ses différents membres.

Notons enfin que, lors de la crise du pétrole des années 1970, l'OCDE a mis sur pied un fonds de soutien financier en vue de pourvoir au recyclage des pétrodollars et d'agir comme prêteur de dernier ressort (après le FMI ou, dans le cas des pays européens, après la Communauté économique européenne) de ses membres. La création de ce fonds est une illustration marquante de la solidarité financière du monde occidental pour laquelle l'OCDE constitue une organisation et un forum privilégié.

2.2 *Le cadre général sous-tendant l'encadrement législatif envisagé advenant l'accession du Québec à la souveraineté*

La présente Partie nous permettra d'identifier les principes fondamentaux qui pourraient former le cadre général de l'encadrement législatif envisagé pour les institutions financières advenant la souveraineté du Québec. L'objectif essentiel recherché est de permettre aux institutions financières de poursuivre leurs activités de façon harmonieuse et en évitant les soubresauts inutiles des marchés financiers advenant la souveraineté.

À ce stade, il importe de rappeler une fois de plus les hypothèses de base du présent rapport:

- le maintien de l'espace économique entre le Québec et le Canada, ce qui comprend l'utilisation de la monnaie canadienne et la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux;

- l'accession du Québec à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le traité économique à être conclu entre le Québec et le Canada articulerait sûrement davantage et préciserait cette notion du maintien de l'espace économique entre le Québec et le Canada. On peut cependant croire que les dispositions du traité relatives au maintien de l'espace économique demeureraient d'ordre général. La mise en oeuvre de ces dispositions nécessiterait donc des accords de nature plus technique quant aux institutions financières ainsi que des

modifications spécifiques à la législation canadienne et québécoise en matière d'institutions financières.

À cet égard, l'expérience européenne relative aux procédés d'intégration des marchés financiers de plusieurs États souverains peut être intéressante. En effet, l'intégration des marchés financiers en Europe se fonde sur deux dispositions du Traité de Rome traitant du droit d'établissement et de la libre prestation des services. Ces dispositions prévoient également l'adoption de directives de coordination des législations nationales pour faciliter la réalisation de leurs objectifs. Conformément au Traité de Rome, un certain nombre de directives ont été adoptées pour mettre en oeuvre le droit d'établissement et la libre prestation des services en matière d'institutions financières. Ces directives ont par la suite été intégrées dans les législations des États membres des Communautés européennes par voie d'amendements législatifs.

Le maintien d'un marché financier intégré entre le Canada et le Québec nouvellement souverain nécessiterait certainement l'insertion dans le traité économique entre le Québec et le Canada des principes de base du traitement des institutions financières des deux États. Les modalités de mise en oeuvre de ces principes pourraient faire l'objet de directives ou recommandations de l'organisme chargé d'administrer le traité économique au gouvernement de chacun des États. Ces gouvernements pourraient ensuite proposer à leur législature respective (et celles des provinces canadiennes dans le cas du Canada) les modifications spécifiques à être apportées aux législations relatives aux institutions financières pour donner plein effet aux dispositions du traité économique entre le Canada et le Québec et aux directives de l'organisme chargé de l'administration du traité.

Le désir de maintenir l'espace économique entre le Canada et le Québec, de même que le désir du Québec de devenir partie au GATT et à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sous-tendent une volonté de limiter, autant que possible tout effet perturbateur de l'accession du Québec à la souveraineté sur les marchés financiers. Cette position sous-tend aussi la volonté d'assurer pour les institutions financières une transition la plus aisée possible entre le présent cadre constitutionnel et le nouveau cadre amené par l'accession du Québec à la souveraineté.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner de façon critique certains scénarios d'ajustements au cadre juridique des institutions financières. On peut ainsi éliminer d'ores et déjà un scénario en vertu duquel le Québec se doterait d'un système parfaitement autonome de réglementation de ses institutions financières sans coordination particulière avec celui en vigueur au Canada.

Par ailleurs, à l'autre extrémité des scénarios possibles, la reconnaissance mutuelle par le Canada et le Québec de toutes leurs institutions financières respectives, réduirait l'incertitude de façon importante et favoriserait le maintien de la cohésion dans les marchés financiers. L'adoption de ce principe n'est pas sans précédent. En effet, les Communautés européennes ont adopté le principe de reconnaissance mutuelle[299] pour l'ensemble de leurs institutions financières. La

reconnaissance mutuelle leur est apparue comme le plus susceptible de réaliser leur objectif soit l'intégration financière totale au cours des prochaines années. Les commentateurs européens s'entendent pour affirmer que cet objectif est sans précédent. En fait, ni les États-Unis, ni le Canada, deux pays fédéraux, donc plus centralisés que les Communautés européennes, n'ont réussi à entièrement intégrer leurs marchés financiers. En effet, aux États-Unis comme au Canada (sauf, dans le cas du Canada, pour les banques) des autorisations d'établissement doivent être demandées et obtenues état par état ou province par province, sans liberté de prestation d'un état ou d'une province à l'autre.

On peut donc s'interroger à savoir si dans le contexte de l'accession du Québec à la souveraineté il est réaliste de proposer l'adoption du principe de reconnaissance mutuelle quant à toutes les institutions financières. Une chose est claire: en ce qui concerne les banques, le principe de la reconnaissance mutuelle apparaît comme le seul susceptible de mitiger l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur les marchés financiers. Le principe de la reconnaissance mutuelle suppose, d'une part, que le Québec reconnaîtrait à la fois les banques canadiennes elles-mêmes et l'autorité de l'organisme de contrôle canadien sur ces banques qui voudraient continuer à exercer des activités sur le territoire québécois et, d'autre part, que le Canada reconnaîtrait une banque, constituée en vertu de l'éventuelle loi sur les banques québécoise, qui voudrait exercer ses activités au Canada ainsi que l'autorité de l'organisme de contrôle québécois sur cette banque. Dans les deux cas, certaines préoccupations d'ordre prudentielle devront être pris en compte, comme nous le verrons plus loin.

Dans l'éventualité où les négociations à intervenir avec le Canada ne permettaient pas d'obtenir du Canada la reconnaissance des banques constituées en vertu de l'éventuelle loi sur les banques québécoise, le Québec pourrait reconnaître les banques canadiennes mais vouloir garder un certain contrôle sur les activités des banques canadiennes au Québec, contrôle qui ne devrait vraisemblablement pas être plus serré ou plus restrictif que celui que le Canada voudrait exercer sur les banques constituées en vertu de l'éventuelle loi sur les banques québécoise.

Le marché où exercent les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et sociétés de prêt, les sociétés d'épargne et de crédit, ainsi que les courtiers en valeurs mobilières est évidemment moins intégré que celui des banques puisqu'il s'agit d'un domaine de compétence partagée entre le gouvernement fédéral et celui des provinces. Chaque province exerce en fait un contrôle important sur ces institutions financières qui ne peuvent généralement exercer leurs activités dans une province avant d'obtenir un permis de cette province. Les législations provinciales requièrent pour l'obtention du permis que l'institution soit constituée en vertu des lois fédérales canadiennes ou en vertu des lois d'une province canadienne. Cette règle souffre cependant d'une exception en ce qui concerne les compagnies d'assurance puisqu'une compagnie d'assurance étrangère qui désire faire affaires au Canada peut obtenir un permis sans devoir constituer une filiale canadienne.

Par ailleurs, bien que les régimes de réglementation soient fort semblables, des différences existent sur plusieurs aspects. À titre d'exemple, mentionnons la différence entre la capitalisation minimum exigée des sociétés de fiducie en vertu de la loi du Québec[300]

(5 000 000 $) et celle exigée par la loi de l'Ontario (10 000 000 $).[301] Comme le Québec et l'Ontario exigent que les sociétés de fiducie qui désirent exercer des activités sur leur territoire, détiennent un permis émis par elles, il s'ensuit que, par exemple, la société de fiducie, constituée en vertu des lois du Québec, qui désire faire affaires en Ontario, doit obtenir un permis de l'Ontario. Pour pouvoir obtenir ce permis, cette société de fiducie doit avoir une capitalisation au moins égale au minimum exigé par la loi de l'Ontario, soit 10 000 000 $, même si pour les fins de ses activités au Québec, le capital minimum est de 5 000 000 $.

Le traitement actuel accordé aux compagnies d'assurance, sociétés de fiducie, sociétés d'épargne et de crédit, sociétés de prêt et aux courtiers en valeurs mobilières constituées en vertu des lois fédérales ou d'une autre province par chaque province est donc essentiellement le traitement national, c'est-à-dire que ces institutions peuvent exercer leurs activités dans une province autre que leur province d'origine à la condition de se conformer aux conditions qu'exige cette province de ses propres institutions.

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, il pourrait être intéressant pour le gouvernement du Québec de proposer au reste du Canada l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle (aussi connu sous le vocable du respect des juridictions) pour l'ensemble des institutions financières. Il est évident qu'il s'agirait là d'un geste ambitieux et avant-gardiste de la part du Québec puisqu'un tel régime n'existe pas encore à l'intérieur de la fédération canadienne. Nous pensons cependant que la proposition devrait être sérieusement envisagée par le gouvernement d'un Québec souverain puisqu'elle offrirait un double avantage.

En premier lieu, une telle proposition devrait recevoir un accueil favorable de l'ensemble des institutions financières de toutes les juridictions qui devraient l'interpréter comme la manifestation concrète du désir du Québec d'éviter l'augmentation ou l'exacerbation du fardeau découlant du régime actuel que plusieurs d'entre elles considèrent comme une jungle où elles doivent composer au mieux avec toutes sortes de contraintes et de réglementations provinciales plutôt que de pouvoir se mesurer à la concurrence internationale une fois rencontrées les exigences de leur juridiction d'origine.

En second lieu, l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle de la juridiction d'origine des institutions financières ne saurait qu'avoir une influence stabilisatrice sur la capacité de ces institutions, y compris les institutions québécoises, de continuer de faire affaires de la façon la plus harmonieuse possible en dehors de leur juridiction d'origine malgré les réactions de nature protectionniste que pourrait provoquer l'accession du Québec à la souveraineté. Le maintien du régime actuel, lequel représente fondamentalement le traitement national comme nous l'avons vu ci-dessus, n'offrirait clairement pas de garanties aussi valables.

Une proposition québécoise visant à l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle pour l'ensemble des institutions financières pourrait ne pas être retenue par le reste du Canada. Dans cette éventualité, il faudrait s'en remettre au maintien de la situation actuelle qui correspond au principe du traitement national, lequel est également à la base des dispositions du Chapitre 14 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur le commerce des services.

Nous reviendrons plus loin sur la signification et les conséquences de l'adoption de ce principe du traitement national dans le contexte Québec-Canada.

Dans la mesure où le Québec accède à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et que cet Accord continue de s'appliquer sur son territoire, des dispositions spécifiques devront également être insérées dans les lois québécoises relativement aux institutions financières sous contrôle américain. Le Chapitre 17 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis traitant des services financiers ne s'applique selon son libellé même, en ce qui concerne le Canada, qu'aux institutions financières constituées en vertu des lois fédérales. On peut penser que dans le cadre des négociations menant à l'accession du Québec à l'Accord, les États-Unis demanderait et le Québec accepterait que ces dispositions s'appliquent aux institutions financières constituées en vertu des lois du Québec.

Le Chapitre 17 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis prévoit essentiellement que:

a) les restrictions relatives à la propriété étrangère dans des institutions financières sous contrôle canadien ne sont pas applicables aux personnes qui résident habituellement aux États-Unis;

b) le Canada doit exempter les filiales bancaires canadiennes, de banques américaines, individuellement et collectivement, des restrictions sur le montant global de l'actif national des banques étrangères au Canada. En application de ce principe, le Canada a accepté d'exempter les filiales bancaires canadiennes sous contrôle américain de l'obligation d'obtenir l'approbation du ministre des Finances avant de pouvoir ouvrir d'autres succursales au Canada et de permettre, sous réserve des exigences générales de gestion prudente, aux filiales bancaires canadiennes sous contrôle américain de virer des prêts à leur banque mère;

c) le Canada ne doit pas utiliser les pouvoirs d'examen régissant l'admission d'institutions financières sous contrôle américain de façon incompatible avec le Chapitre 17.

Des modifications semblables à celles qui ont été apportées par le législateur fédéral à sa législation en matière d'institutions financières suite à l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devraient donc être apportées par le législateur québécois à sa propre législation.

Une éventuelle législation québécoise en matière de banques devrait également prévoir des dispositions quant aux modalités selon lesquelles des banques étrangères dont le contrôle n'est pas américain pourraient constituer une filiale au Québec ou y ouvrir un bureau de représentation. À cet égard, la *Loi sur les banques*[302] contient déjà des dispositions relativement à la réciprocité de statut, c'est-à-dire des dispositions en vertu desquelles une banque étrangère dont le contrôle n'est pas américain ne peut constituer une filiale au Canada ou y ouvrir un bureau de représentation que si le pays où la banque étrangère exerce

principalement ses activités accorde un traitement aussi favorable aux banques canadiennes que celui qu'accorde la *Loi sur les banques* du Canada à cette banque étrangère.

Les lois québécoises qui réglementent actuellement les compagnies d'assurance, les sociétés d'épargne, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt et les courtiers en valeurs mobilières ne contiennent pas de dispositions relatives à la réciprocité du traitement accordé par l'état d'origine aux compagnies d'assurance, sociétés de fiducie, sociétés d'épargne et courtiers de valeurs mobilières constitués en vertu des lois du Québec. L'adoption de telles dispositions relatives à la réciprocité dans le cadre de l'accession du Québec à la souveraineté constituera un choix politique de l'autorité législative compétente.

L'accession du Québec au GATT et, advenant son adoption par les États qui participent aux négociations de l'Uruguay Round au projet d'Accord général sur le commerce des services, entraînera également l'obligation pour le Québec de traiter les banques étrangères d'un État, autre que le Canada et les États-Unis, d'une façon non moins favorable que la façon dont il traite les banques (ou quasi-banques) de tout autre pays. Le Canada qui serait vraisemblablement aussi partie à l'Accord général sur le commerce des services devrait accorder le même traitement aux banques étrangères. Notre compréhension de ce projet d'Accord est à l'effet que les dispositions relatives à la réciprocité de traitement ne sont pas incompatibles avec celui-ci dans la mesure où il est applicable également à tous les États étrangers (le cas du Canada et du Québec étant une exception que reconnaîtrait ce projet d'Accord).

Comme nous l'avons vu, conformément à un mémorandum d'accord concernant les services financiers à intervenir dans le cadre de l'adoption du projet d'Accord général sur le commerce des services, un certain nombre de pays, industrialisés, dont le Canada, ont convenu d'une approche quant au commerce des services financiers qui est différente de celle prévue dans l'Accord général tout en n'y étant pas contraire. En fait, ces pays ont convenu de libéraliser davantage le commerce des services financiers que ce qui est prévu dans le projet d'Accord général sur le commerce des services. Le Québec et le Canada devraient donc vraisemblablement permettre aux fournisseurs non résidents de services financiers d'exécuter eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'un mandataire, de la même façon que des fournisseurs résidents de services financiers la fourniture et le transfert d'informations financières et le traitement de données financières des banques constituées en vertu des lois du Québec ou en vertu des lois du Canada. Le Québec et le Canada devraient également permettre à leurs résidents d'effectuer leurs affaires bancaires (dépôt, prêt (y compris crédit à la consommation, crédit hypothécaire et affacturage), crédit bail, service de règlement de transfert monétaire, opération pour compte propre ou pour compte de clients, courtage monétaire, gestion d'actif ou encore service de conseil d'intermédiation ou autres services financiers auxiliaires) auprès de banques ou autres institutions financières n'ayant pas d'établissement sur leur territoire.

En conclusion de ce survol du traitement des institutions financières canadiennes par un Québec souverain et des institutions québécoises par le Canada, il nous semble opportun et utile d'analyser plus en détails le principe de reconnaissance mutuelle dont nous recommandons

l'adoption de même que le principe du traitement national auquel il faudra peut-être avoir recours.

2.2.1 La reconnaissance mutuelle

Le meilleur exemple de la reconnaissance mutuelle des institutions financières se retrouve dans les Communautés européennes. Dans l'Europe communautaire la reconnaissance mutuelle par deux pays de leurs institutions financières respectives s'établit à deux niveaux.

Au premier niveau, lorsqu'une institution financière a reçu l'autorisation d'exercer ses affaires des autorités de son État d'origine, elle est reconnue pareillement par les autorités de l'État hôte. Elle peut donc établir librement des succursales ou bureaux sur le territoire de l'État hôte ou exercer ses activités sur le territoire de l'État hôte à partir de ses succursales ou bureaux situés dans l'État d'origine. Cette reconnaissance signifie que les autorités de réglementation de l'État hôte jugent que l'analyse de la structure et de la solvabilité de l'institution financière faite par les autorités de réglementation de l'État d'origine est suffisamment approfondie pour qu'elles n'aient pas à exercer elle-même un contrôle sur cette institution financière, sous réserve de certaines exceptions dont nous parlerons plus loin.

À un deuxième niveau, la reconnaissance mutuelle a pour conséquence qu'un produit qu'une institution financière étrangère propose reconnu comme commercialisable par les autorités de son État d'origine, doit l'être aussi dans l'État hôte.

Ces règles sont toutefois tempérées par le droit de l'État hôte de continuer à exercer un certain contrôle par le biais de règles justifiés par l'intérêt général. Dans ce contexte, «intérêt général» comprend généralement les règles relatives au maintien de l'ordre public de l'État hôte, les règles nécessaires pour assurer le respect des lois et réglementations qui ne sont pas incompatibles avec la notion de reconnaissance mutuelle, y compris celles qui se rapportent à la protection des consommateurs, à la prévention des pratiques dolosives et frauduleuses et les règles relatives aux moyens de remédier aux effets d'un manquement au contrat bancaire, d'assurance, de courtage mobilier, etc.

Le régime de reconnaissance mutuelle suppose donc une certaine coordination de la législation de chacun des États appliquant ce régime et ce, plus particulièrement en ce qui concerne la qualité des actionnaires, des administrateurs et des dirigeants de l'institution financière, la capitalisation minimum de l'institution financière et des règles de contrôle de sa solvabilité, sans quoi les États n'accepteront pas de renoncer à leur droit de contrôler l'établissement et les activités sur leur territoire des institutions financières étrangères.

Le système bancaire canadien est aujourd'hui intégré puisque sa réglementation ne dépend que de l'autorité fédérale. Le principe de la reconnaissance mutuelle appliqué aux banques canadiennes faisant affaires au Québec et, éventuellement, à des banques constituées en vertu des lois du Québec faisant affaires au Canada, permettrait donc d'éliminer à toutes fins pratiques les impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur le système bancaire. Appliqué au

système bancaire canadien et au système bancaire québécois nouvellement créé, le régime de la reconnaissance mutuelle aurait comme conséquence que le Québec reconnaîtrait la réglementation bancaire en vigueur au Canada et renoncerait à appliquer sa propre réglementation aux banques constituées en vertu des lois du Canada qui auraient une présence sur son territoire. Inversement, le Canada reconnaîtrait la réglementation bancaire en vigueur au Québec et renoncerait à l'application de sa propre réglementation aux institutions bancaires constituées en vertu de la loi du Québec qui auraient une présence sur le territoire canadien.

Les banques canadiennes, de même que les filiales canadiennes de banques étrangères qui auraient reçu l'agrément d'exercer leurs activités bancaires des autorités canadiennes auraient donc le droit d'exercer librement leurs affaires sur le territoire québécois sans avoir à se constituer une filiale québécoise distincte. Elles auraient également le droit d'ouvrir des succursales au Québec sans devoir préalablement obtenir quelque autorisation que ce soit, ni à doter ces succursales d'une capitalisation distincte. Il en irait de même des banques éventuellement constituées en vertu des lois du Québec et des filiales québécoises de banques étrangères qui voudraient faire affaires sur le territoire canadien.

Toutefois, le principe de reconnaissance mutuelle n'empêcherait pas le Québec et le Canada de demander par exemple le dépôt d'avis advenant l'ouverture d'une succursale par une banque constituée en vertu des lois de l'autre État. Le Québec et le Canada pourraient également demander à ce qu'une copie des rapports requis par les autorités de réglementation de l'État d'origine soit également transmise aux autorités de réglementation de l'État hôte.

Comme cela est le cas pour les Communautés européennes, le principe de la reconnaissance mutuelle ne devrait pas empêcher le législateur québécois, ni le législateur canadien d'exiger que ses propres lois s'appliquent quant aux dispositions jugées nécessaires pour l'intérêt général.

Cette exception au principe de reconnaissance mutuelle justifié par l'«intérêt général» élargirait quelque peu le pouvoir actuel du Québec relativement aux banques constituées en vertu des lois du Canada qui exerceraient leurs activités sur son territoire. En effet, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une loi provinciale dont l'essence et la substance est relative à l'entreprise bancaire est inconstitutionnelle.[303] Une loi provinciale qui a pour effet de neutraliser le statut et les pouvoirs d'une banque ou qui serait contraire à la *Loi sur les banques* sera également jugée inapplicable à cette banque.[304] Suite à l'accession du Québec à la souveraineté, la *Loi constitutionnelle de 1867* cesserait de s'appliquer au Québec et le Québec aurait évidemment juridiction quant à l'ensemble de l'industrie bancaire sur son territoire. Toutefois, par l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle, le Québec accepterait de restreindre ce pouvoir en ce qui concerne les banques canadiennes et les banques canadiennes filiales de banques étrangères. Une loi québécoise jugée nécessaire par l'intérêt général du Québec et dont l'essence et la substance se rapporteraient aux affaires bancaires ou qui aurait pour effet d'assujettir la reconnaissance d'une banque canadienne ou d'une banque canadienne filiale d'une banque étrangère à certaines conditions, serait cependant valide, sauf si elle était, de par son essence, incompatible avec le principe de la reconnaissance mutuelle. Par exemple, le Québec pourrait probablement exiger que les dispositions de la *Charte de la langue française*

exigeant uniquement l'emploi de la version française de la dénomination d'une banque pour ses activités au Québec soit applicable aux banques canadiennes et aux filiales canadiennes de banques étrangères.

Il faut cependant constater que le principe de la reconnaissance mutuelle limite la discrétion des autorités de réglementation canadiennes et québécoises puisque dans l'éventualité où les systèmes de réglementation du Canada et du Québec venaient à différer de façon importante, l'autre partie serait sans doute amenée à remettre en question le principe de la reconnaissance mutuelle. On peut donc croire que l'adoption d'un tel système ne pourrait qu'avoir pour conséquence d'amener une grande coordination des systèmes et des activités de réglementation. Les banques auraient également tout intérêt à favoriser cette coordination puisqu'elles seraient les premières à souffrir de la remise en question par l'une ou l'autre des parties du principe de reconnaissance mutuelle.

On comprend pourquoi la proposition du principe de la reconnaissance mutuelle pour l'ensemble des institutions financières autres que les banques représenterait un geste ambitieux de la part d'un Québec nouvellement souverain. En effet, la relative disparité des réglementations actuellement en vigueur au niveau fédéral et au niveau des provinces ne rend pas aussi évidente l'adoption de la reconnaissance mutuelle pour ces institutions que pour les banques.

Notre analyse des règles actuelles nous permet cependant de conclure qu'elles ne sont pas suffisamment différentes, et encore moins incompatibles, pour empêcher l'adoption et l'application du principe de la reconnaissance mutuelle si la volonté politique est présente chez les parties en cause.

Toutefois, nous sommes conscients de la loi d'inertie ou de résistance au changement qui ne manquera pas de jouer en pareille circonstance et nous croyons nécessaire d'élaborer brièvement sur le principe du traitement national qui représente essentiellement le régime actuel.

2.2.2 Le traitement national

On peut définir ainsi le principe du traitement national qui pourrait s'appliquer aux compagnies d'assurance, aux sociétés de fiducie et d'épargne, aux sociétés de crédit et de prêt et aux courtiers en valeurs mobilières. Chacune des provinces canadiennes s'engagerait à accorder aux sociétés de fiducie et d'épargne, aux compagnies d'assurance et aux courtiers en valeurs mobilières constituées en vertu des lois du Québec, un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde à ces institutions financières constituées en vertu des lois fédérales canadiennes ou de celles de toute autre province. De la même façon, le Québec s'engagerait à accorder, aux sociétés de fiducie et d'épargne, sociétés de crédit et de prêt, compagnies d'assurance et courtiers en valeurs mobilières constituées en vertu des lois de chaque province canadienne ou en vertu des lois fédérales canadiennes, un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde à ses propres sociétés de fiducie et d'épargne, sociétés de crédit et de prêt, compagnies d'assurance et courtiers en valeurs mobilières.

Comme nous l'indiquions plus haut, cette notion de traitement national ressemble beaucoup au traitement national que se sont accordé respectivement le Canada et les États-Unis dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis en matière de services visés. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis permet que certaines limites soient posées au principe du traitement national.[305] Ces limites sont conformes à l'Accord à la condition:

a) que la différence de traitement ne soit pas plus importante que ce qui est nécessaire pour des considérations de gestion prudente, de fiducie, de santé et de sécurité, ou pour la protection des consommateurs;

b) que le traitement différent en question équivaut en pratique au traitement que la partie accorde à ses propres personnes pour même considération; et

c) que notification préalable du traitement envisagé ait été donnée à l'autre partie.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis exclut également de la notion de traitement national les dispositions non conformes d'une mesure existante, la prorogation ou le prompt renouvellement d'une disposition non conforme de toutes mesures existantes ou encore la modification d'une disposition non conforme de toutes mesures existantes, pourvu que cette modification ne la rende pas moins conforme au principe de traitement national.

Des limites semblables au principe de traitement national pourraient se retrouver dans le traité économique Québec-Canada et être ensuite insérées dans la législation de chaque État.

Le principe de traitement national entraînerait donc, à toutes fins pratiques, le maintien du *statu quo* en ce qui concerne les institutions financières autres que les banques.

2.2.3 Le cas particulier des régimes de retraite

En ce qui concerne les régimes de retraite, nous croyons que la situation actuelle, en vertu de laquelle chacune des provinces reconnait que le pouvoir de réglementation appartient à la province où se trouve le nombre le plus important d'employés devrait être maintenue. Ce principe poserait toutefois problème en ce qui concerne les régimes de retraite actuellement régis par les autorités de réglementation fédérale.

En effet, en vertu du cadre constitutionnel actuel, le palier de gouvernement ayant juridiction sur les relations de travail des employés d'une entreprise a également juridiction sur le régime de retraite de ces employés. Conformément à ce principe, les régimes de retraite des employés exerçant une activité de juridiction fédérale sont régis par les dispositions de la loi et des règlements fédéraux. Comme on peut croire qu'advenant son accession à la souveraineté, le Québec voudrait exercer sa juridiction relative aux relations de travail quant à l'ensemble des employés exerçant une activité sur son territoire, on peut aussi croire que les employés dont les relations de travail sont actuellement sous juridiction fédérale, deviendraient assujettis à la réglementation du Québec en matière de relations de travail. Il s'ensuivrait donc que le régime

de retraite de ces employés serait maintenant régi par la loi et les règlements du Québec. Des dispositions législatives devraient donc être adoptées par le législateur fédéral et le législateur québécois afin de permettre le transfert de réglementation de ces régimes de retraite de la juridiction fédérale à la juridiction du Québec. Des arrangements administratifs aux mêmes effets, par les autorités de réglementation fédérales et celles du Québec devraient sans doute être adoptés.

Cette revue des principes généraux qui devraient être retenus quant au régime de reconnaissance des institutions financières québécoises et canadiennes suite à l'accession du Québec à la souveraineté nous permet de passer maintenant à l'examen des modifications spécifiques les plus importantes qui devraient être apportées à chacune des législations fédérales et du Québec en matière d'institutions financières.

2.3 Certaines modifications à apporter à la réglementation des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux advenant la souveraineté du Québec

Dans la partie 1 du présent rapport, nous avons traité de la réglementation des institutions de dépôts, des compagnies d'assurances, des marchés des capitaux et des caisses de retraite et des autres éléments de réglementation pouvant affecter ces institutions financières. La présente partie vise maintenant à faire état des modifications à apporter à cette réglementation dans le contexte général des principes que nous proposons pour sous-tendre l'encadrement législatif envisagé advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

2.3.1 La réglementation des institutions de dépôts

2.3.1.1 Les banques

a) Traitement applicable aux banques de l'Annexe I et de l'Annexe II

Comme nous l'avons déjà mentionné, advenant la souveraineté du Québec, nous recommandons pour les banques de l'Annexe I et de l'Annexe II l'adoption et l'application du principe de la reconnaissance mutuelle. De ce fait, le Québec s'engagerait à reconnaître la validité de la réglementation en vigueur au Canada et renoncerait à l'application intégrale de la réglementation qui pourrait éventuellement être en vigueur au Québec aux institutions bancaires canadiennes opérant au Québec par voie de succursales. De la même façon, le Canada s'engagerait à reconnaître la validité de la réglementation qui pourrait éventuellement être en vigueur au Québec et renoncerait à l'application intégrale de la réglementation en vigueur au Canada aux institutions bancaires provenant du Québec et opérant au Canada par voie de succursales.

Une question particulière se pose en ce qui concerne les banques canadiennes qui ont leur siège social au Québec. On compte aujourd'hui trois banques figurant à l'Annexe I de la *Loi sur les banques* qui ont leur siège social à Montréal (la Banque Royale du Canada, la Banque de

Montréal et la Banque Nationale du Canada). Huit banques figurant à l'Annexe II de la *Loi sur les banques*, dont la Banque Laurentienne du Canada, ont également leur siège social à Montréal. L'ajout de dispositions dans la *Loi sur les banques* permettant à ces banques de continuer d'être régies par la *Loi sur les banques* au Canada tout en gardant leur siège social à Montréal permettrait de minimiser l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur ces institutions.

L'ajout de telles mesures introduirait toutefois dans les lois canadiennes des notions qui ne s'y retrouvent pas à l'heure actuelle. En effet, toutes les lois fédérales régissant les institutions financières (banques, sociétés de fiducie, sociétés de prêt et compagnies d'assurance) de même que la Loi sur les sociétés par actions de régime fédéral, prévoient qu'une société ou compagnie constituée en vertu de ces lois doit avoir son siège social au Canada.

En vertu de ces lois, le siège social est l'endroit où sont normalement conservés les livres de la société et le registre central de ses valeurs mobilières. Le lieu du siège social est particulièrement important en ce qui a trait au pouvoir de contrôle sur la société puisque c'est le tribunal de ce lieu qui est normalement compétent pour rendre des ordonnances touchant à l'existence et à l'exercice même des pouvoirs de la société, telles ordonnances visant à faire cesser une situation d'oppression des actionnaires minoritaires ou à enjoindre la société à se conformer aux dispositions de sa loi constitutive ou encore visant la liquidation ou la dissolution de la société. Dans le cas des banques, ces pouvoirs donnés au tribunal du lieu du siège ont encore plus d'importance étant donné les pouvoirs de réglementation et de surveillance étendus que la loi confère au Surintendant des institutions financières, pouvoirs qui sont sujets au pouvoir général de surveillance de la Cour fédérale du Canada et au soutien desquels le Surintendant peut obtenir des ordonnances de la Cour supérieure ou de son équivalent ayant juridiction au lieu du siège social.

Permettre à une banque constituée en vertu des lois du Canada de continuer d'avoir son siège social au Québec pose un certain nombre de problèmes en ce que la *Loi sur les banques* devrait spécifiquement prévoir que la Cour supérieure du Québec, qui serait alors un tribunal étranger, pourrait continuer d'exercer sur les banques ayant leur siège social au Québec la compétence qui lui est aujourd'hui dévolue comme tribunal provincial. Cette situation n'irait pas sans difficulté en ce que les dispositions du type de celles que la Cour supérieure serait amené à appliquer sont, en vertu des règles du droit international privé, généralement considérées comme n'ayant pas de portée extra-territoriale. En effet, ces dispositions sont qualifiées comme des «lois de police» ou «règles d'application immédiate».

En vertu de la doctrine des lois de police ou règles d'application immédiate, la loi du for, dans ce cas le Québec, doit s'appliquer même si, en vertu des lois l'État étranger, le tribunal du for aurait compétence pour appliquer la loi étrangère. C'est donc dire que la Cour supérieure du Québec serait amenée à appliquer les lois du Québec relativement aux activités des banques canadiennes sur le territoire du Québec et ce, même si la *Loi sur les banques* du Canada donnait juridiction à la Cour supérieure du Québec d'appliquer cette loi canadienne aux activités des banques canadiennes sur le territoire du Québec.

De ce qui précède, on peut conclure que, dans l'éventualité où le Québec et le Canada acceptait, en vue de minimiser l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté, de permettre aux banques dont le siège social est à Montréal de conserver ce siège social à Montréal, des modifications devraient être apportées à la *Loi sur les banques* aux fins :

- de permettre à une banque d'avoir son siège social au Canada ou au Québec;

- de permettre à une banque de tenir ses livres à son siège social au Canada ou au Québec ou en tout lieu au Canada ou au Québec convenant au conseil d'administration; et

- de donner compétence à la Cour supérieure du Québec pour agir comme tribunal pour toutes les fins prévues à la *Loi sur les banques* (par exemple, pour adopter une ordonnance pour faire cesser une situation d'oppression envers des actionnaires minoritaires, pour enjoindre la banque à se conformer aux dispositions de la *Loi sur les banques* ou à prononcer la liquidation ou la dissolution d'une banque).

Le Code de procédure civile du Québec devrait être modifié pour prévoir spécifiquement que la Cour supérieure du Québec aurait compétence (et devrait exercer cette compétence) pour agir comme tribunal compétent aux fins de la *Loi sur les banques* du Canada quant aux banques constituées en vertu de cette loi qui ont leur siège social au Québec.

Il faudrait probablement aussi prévoir des arrangements en vertu desquels le Surintendant des institutions financières du Canada déléguerait à l'Inspecteur général des institutions financières du Québec une partie ou la totalité de son pouvoir de surveillance sur les banques dont le siège social serait au Québec. Alternativement, la loi sur les banques pourrait être modifiée pour conférer expressément à l'Inspecteur général des institutions financières un pouvoir de surveillance sur les banques qui ont leur siège social au Québec. Dans un tel cas, la *Loi sur l'Inspecteur général des institutions financières* devrait être modifiée pour conférer ce pouvoir à l'Inspecteur ou lui permettre d'accepter la délégation effectuée.

Compte tenu de la reconnaissance mutuelle des réglementations, il devrait y avoir une grande collaboration entre les autorités chargées de les faire respecter et ce, même dans les cas où le problème particulier soulevé ci-dessus relativement au siège social ne se poserait pas. Une institution bancaire continuerait d'être soumise à la surveillance des autorités de contrôle de l'état où se situe son siège social et il n'y aurait pas de contrôle exercé directement par l'État hôte, bien que les autorités de contrôle de l'État hôte pourraient à la demande des autorités de contrôle de l'État d'origine prêter main forte à celles-ci.

Présentement, les lois québécoises en matière de relations de travail ne s'appliquent pas aux banques. Advenant la souveraineté du Québec, le Québec voudrait probablement que ces lois s'appliquent aux employés des succursales des banques situées au Québec et régies par la *Loi sur les banques*.

En vertu des articles 427 et suiv. de la *Loi sur les banques* (anciennement les articles 178 et suiv. de l'ancienne Loi sur les banques), une banque peut obtenir une garantie sur des biens de l'emprunteur en remboursement de prêts d'argent ou d'avances consenties par la banque à l'emprunteur. Advenant la souveraineté du Québec, il est peu probable que le Québec permettrait à un emprunteur d'accorder une garantie sur ses biens situés au Québec en vertu d'une loi étrangère. Ceci est d'autant plus vrai puisque la banque pourrait obtenir une garantie équivalente en vertu d'une loi québécoise, soit la *Loi sur les connaissements, les reçus et les cessions de biens en stock*.

b) Mesures devant être prises au Québec relativement aux banques canadiennes faisant affaires au Québec par l'entremise de succursales

Afin de permettre aux banques canadiennes de faire affaires au Québec sans qu'il y ait trop de perturbations au lendemain de la souveraineté du Québec, le législateur québécois aurait sans doute intérêt à prévoir que les activités bancaires d'une banque constituée en vertu des lois du Canada pourraient être librement exercées sur le territoire du Québec, tant au moyen de l'établissement de succursales que par voie de prestation directe de services par le biais d'un établissement situé au Canada, sous réserve de l'accomplissement de certaines formalités.

Les formalités que pourrait exiger le législateur québécois et qui ne seraient pas contraires à la notion de reconnaissance mutuelle pourraient être de l'ordre suivant :

- une banque constituée en vertu des lois du Canada qui désirerait établir une succursale au Québec devrait donner avis à l'Inspecteur général des institutions financières de ce fait et lui fournir certaines informations quant au programme d'activités, aux types d'opérations envisagées et à la structure organisationnelle de la succursale;

- donner un certain nombre d'autres informations sur elle-même, dont le montant de ses fonds propres et son ratio de solvabilité.

Le législateur québécois pourrait soumettre l'ouverture de cette succursale à l'expiration d'un délai suffisant pour permettre à l'Inspecteur général des institutions financières d'organiser la surveillance des opérations québécoises de cette banque. Il pourrait également permettre à l'Inspecteur général des institutions financières de poser certaines conditions à l'ouverture de cette succursale québécoise, conditions qui devraient être justifiées par l'intérêt général et ne pas être contraire au principe de reconnaissance mutuelle.

Par ailleurs, dans l'éventualité où une banque constituée en vertu des lois du Canada désirait exercer son activité bancaire au Québec par l'intermédiaire d'un établissement situé au Canada sans établir une succursale au Québec, le législateur québécois pourrait prévoir que cette banque ne pourrait commencer à exercer ses activités qu'après avoir donné avis de son intention au Surintendant des institutions financières et qu'après que celui-ci en aurait avisé l'Inspecteur général des institutions financières.

Qu'une banque constituée en vertu des lois du Canada exerce ses activités par l'intermédiaire d'une succursale québécoise ou par l'intermédiaire d'un établissement situé au Canada, le législateur québécois pourrait accorder à l'Inspecteur général des institutions financières le droit d'exiger que la banque lui adresse un rapport périodique sur les opérations qu'elle effectue au Québec, lequel rapport pourrait requérir sensiblement les mêmes informations que celles requises des banques constituées en vertu des lois du Québec relativement à leurs activités au Québec.

Des dispositions pourraient également permettre à l'Inspecteur général des institutions financières d'exercer une certaine surveillance sur les activités de la ou des succursales québécoises d'une banque constituée en vertu des lois du Canada et d'exercer également un contrôle sur les activités que cette banque pourrait exercer au Québec à partir d'un établissement situé au Canada. Les informations que l'Inspecteur général des institutions financières pourrait obtenir dans le cadre de cette surveillance seraient ensuite transmises au Surintendant des institutions financières, lequel, dans le contexte de la reconnaissance mutuelle, aurait le pouvoir ultime de surveillance et de contrôle sur une banque constituée en vertu des lois du Canada peu importe où elle exerce ses activités.

Le législateur québécois pourrait enfin prévoir que dans la mesure où une banque constituée en vertu des lois du Canada ne respecte pas, dans le cadre de ses activités au Québec, les dispositions que la législation québécoise contiendrait à cet égard, l'Inspecteur général des institutions financières aurait le droit d'exiger que cette banque mette fin à cette situation irrégulière. Dans l'éventualité où la banque ne mettrait pas fin à cette situation irrégulière, l'Inspecteur général des institutions financières aurait la possibilité d'informer le Surintendant des institutions financières pour qu'il prenne les mesures appropriées pour que la banque concernée mette fin à la situation irrégulière. Le Surintendant des institutions financières devrait alors communiquer à l'Inspecteur général des institutions financières les mesures qu'il a pris pour que cette banque respecte les dispositions de la législation québécoise pour les fins de ses opérations québécoises.

c) Traitement applicable aux banques étrangères

Une banque étrangère qui opère au Canada par voie d'un bureau de représentation pourrait offrir ses services aux résidents québécois tout en étant régie par la *Loi sur les banques*. Par ailleurs, dans l'éventualité où cette banque étrangère voudrait établir un bureau de représentation au Québec, elle serait soumise à la législation bancaire québécoise.

Une banque étrangère qui veut se constituer une filiale aurait le choix de la constituer soit en vertu de la *Loi sur les banques*, soit en vertu de la législation bancaire québécoise. Cela serait permis en autant que la loi du pays d'origine de la banque étrangère permette à une banque du Canada ou du Québec, selon le cas, de se constituer une filiale dans le pays d'origine de la banque étrangère. Une fois constituée en vertu du régime bancaire canadien ou québécois, cette filiale bénéficierait de la reconnaissance mutuelle dans l'autre pays.

d) Modifications à la *Loi sur les banques*

Advenant la souveraineté du Québec, il serait souhaitable que le législateur fédéral modifie certaines dispositions de la *Loi sur les banques* afin que les institutions bancaires canadiennes ou étrangères faisant affaires au Canada et au Québec puissent continuer à opérer au Québec sans trop de perturbations.

Dans les définitions retrouvées à l'article 2 de la *Loi sur les banques*, les modifications suivantes devraient être prévues :

- assimilation d'un résident québécois à un résident canadien; d'une entité québécoise à une entité canadienne; d'une institution financière québécoise à une institution financière canadienne;

- banque étrangère ne devrait pas comprendre une entité constituée sous le régime de la législation du Québec;

- substitution du mot «provinces» par les mots «provinces et Québec»;

- substitution des mots «sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale» par les mots «sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale ou du Québec».

. **Banques de l'Annexe I**

Les modifications suivantes devraient être apportées à la *Loi sur les banques* en ce qui concerne les banques de l'Annexe I :

- permettre à une banque canadienne nouvellement constituée figurant à l'Annexe II de déposer auprès d'une succursale située au Canada d'une institution financière québécoise tout montant reçu par elle avant le début de ses opérations, à titre de souscription d'actions (51 LB).

- permettre aux banques figurant à l'Annexe I de tenir leurs assemblées d'actionnaires au Canada ou au Québec (136 LB);

- permettre à une banque de conserver et de traiter au Canada ou au Québec tous les renseignements ou données se rapportant à la tenue et à la conservation de ses livres sauf si exempté par le surintendant (245(1) LB);

- permettre aux administrateurs d'une banque figurant à l'Annexe I de résider soit au Canada soit au Québec et de pouvoir délibérer en conseil si la majorité des administrateurs présents résident soit au Canada ou au Québec (159(2), 183(1)b) LB);

- permettre au chef de la direction d'une banque figurant à l'Annexe I de résider soit au Canada soit au Québec (196(1) LB);

- préciser qu'au moins un des fiduciaires nommés à un acte de fiducie en vertu duquel une banque émet des titres devrait être constitué sous le régime d'une loi canadienne ou dans la mesure où ce fiduciaire est autorisé à faire affaires au Canada et a au moins un établissement au Canada, d'une loi québécoise (300 LB);

- préciser que pour être nommé vérificateur, un cabinet de comptables devrait avoir au moins deux de ses membres qui, entre autres, résident habituellement au Canada ou au Québec, sont indépendants de la banque et sont membres d'un institut ou d'une association de comptables constituée en vertu des lois d'une province canadienne ou du Québec (315(1) LB);

- les règles concernant la détention d'actions comportant droit de vote par des non-résidents devraient prévoir qu'un résident québécois ne serait pas considéré comme un non-résident mais serait assimilé à un résident canadien pour les fins de ces règles (399 LB);

- prévoir certaines dispositions concernant l'obligation du surintendant et de l'Inspecteur général des institutions financières de collaborer entre eux en ce qui concerne le pouvoir de surveillance d'une banque canadienne figurant à l'Annexe I (538 LB). À défaut de prévoir de telles dispositions dans la *Loi sur les banques*, il serait souhaitable que la pratique interne de ces deux organismes de contrôle prévoit une telle collaboration.

. **Banques de l'Annexe II**

Certaines dispositions dans la *Loi sur les banques* s'appliquent tant aux banques de l'Annexe I qu'aux banques de l'Annexe II. Par conséquent, les modifications suggérées pour les banques de l'Annexe I s'appliquent aussi pour les banques de l'Annexe II.

Les modifications suivantes devraient être apportées à la *Loi sur les banques* en ce qui concerne les banques canadiennes de l'Annexe II filiales de banques étrangères autres qu'américaines :

Banques canadiennes filiales de banques étrangères autres qu'américaines :

- permettre aux administrateurs d'une banque figurant à l'Annexe II de résider soit au Canada ou au Québec et de pouvoir délibérer en conseil si la majorité des administrateurs présents résident soit au Canada ou au Québec (159(2), 183(1)b) LB).

- modifier l'article 422(1) de la *Loi sur les banques* afin que le Québec ne soit pas considéré comme un pays étranger aux fins d'établissement de succursales (422(1) LB);

- modifier les règles en matière de propriété dans la *Loi sur les banques* afin qu'un résident québécois puisse de la même façon qu'un résident américain et canadien détenir plus de 10 % des actions d'une catégorie d'actions d'une banque figurant à l'Annexe II pour les dix premières années depuis l'existence de cette banque (373(1) LB);

- en vertu de la *Loi sur les banques*, une banque ayant des capitaux propres de 750 000 000 $ doit dans les 5 ans après la première assemblée annuelle des actionnaires suivant le moment où les capitaux propres ont atteint ce montant avoir un certain nombre de ses actions cotées et négociables dans une bourse reconnue au Canada. Cette disposition devrait être modifiée afin de prévoir que cette banque puisse également avoir ses actions cotées et négociables dans une bourse reconnue au Québec (381 LB);

- dans le calcul du pourcentage de l'actif national en circulation de toutes les filiales de banques étrangères autres qu'américaines, il faudrait prévoir l'exclusion de l'actif détenu par les banques canadiennes filiales de banques québécoises (424(1) LB);

Banques canadiennes filiales de banques américaines :

On se souviendra qu'en vertu de l'Accord de libre échange entre le Canada et les États-Unis, les banques canadiennes filiales de banques américaines jouissent d'un traitement privilégié par rapport aux filiales de banques des autres pays. Advenant la souveraineté du Québec, la modification suivante devrait être apportée à ce traitement privilégié :

- l'autorisation donnée aux banques canadiennes filiales de banques américaines d'établir des succursales au Canada sans l'approbation du Ministre devrait pareillement permettre l'établissement de succursales au Québec (422(2) LB).

e) Adoption d'une législation bancaire québécoise appropriée

Advenant la souveraineté du Québec, le législateur québécois devra procéder à l'adoption de sa propre législation bancaire.

La législation bancaire québécoise réglementerait la constitution et les activités des banques à charte québécoise, des banques québécoises filiales de banques étrangères autres qu'américaines et canadiennes, des banques québécoises filiales de banques américaines et canadiennes et finalement, des banques étrangères n'ayant pas de filiales bancaires québécoises. La solution que nous proposons quant au siège social des banques canadiennes devrait normalement être aussi retenue dans une éventuelle législation bancaire québécoise.

Le principe de la reconnaissance mutuelle suppose un certain degré d'harmonisation entre les législations des États qui se sont accordés ce traitement relativement aux normes essentielles de contrôle et de gestion prudente tel que le capital minimal, les fonds propres, l'interdiction pour un gouvernement de détenir des actions, les normes de solvabilité et la propriété étrangère. Vu la grande intégration actuelle du marché bancaire dans ie cas du Québec et du Canada, il y aurait d'énormes avantages à ce que la future législation bancaire québécoise soit fort semblable à la législation bancaire canadienne avec les adaptations qui s'imposent pour refléter la situation québécoise.

. **Banques à charte québécoise**

En ce qui concerne les banques à charte québécoise, la législation bancaire québécoise devrait contenir entre autres les dispositions suivantes :

- une personne morale prorogée sous le régime de la législation bancaire québécoise pourrait tenir à l'étranger les livres et registres qui devraient être tenus au Québec avec l'autorisation du gouvernement;

- une banque à charte québécoise nouvellement constituée pourrait déposer auprès d'une institution financière québécoise ou d'une succursale située au Québec d'une institution financière canadienne, tout montant reçu par elle avant le début de ses opérations, à titre de souscription d'actions, ou encore de placer ces montants dans des titres du gouvernement du Québec;

- une banque à charte québécoise pourrait exercer ses activités sur l'ensemble du territoire québécois;

- une banque à charte québécoise pourrait faire affaires à l'extérieur du Québec dans les limites prévues par les règles de droit de la juridiction du pays où la banque à charte québécoise entend exercer ses activités;

- permettre à une banque à charte québécoise de tenir ses assemblées d'actionnaires au Québec ou au Canada;

- les trois quarts des administrateurs d'une banque à charte québécoise devraient être résidents québécois ou canadiens au moment de leur élection et la majorité d'entre eux présents devraient être résidents québécois ou canadiens pour délibérer en conseil;

- le chef de la direction d'une banque à charte québécoise devrait résider au Québec ou au Canada;

- pour être nommé vérificateur d'une banque à charte québécoise, un cabinet de comptables devrait avoir au moins deux de ses membres qui résident au Québec ou au Canada, sont indépendants de la banque et sont membres d'une institution ou d'une association de comptables constituée en vertu des lois du Québec ou d'une province canadienne;

- les livres corporatifs et comptables de la banque devraient être conservés au siège social de la banque au Québec ou en tout autre lieu au Québec ou au Canada convenant au conseil d'administration de la banque;

- les renseignements et données se rapportant à la tenue et à la conservation des livres devraient être conservés au Canada ou au Québec et les données pourraient être traitées au Canada ou au Québec;

- prévoir qu'au moins un des fiduciaires nommés à un acte de fiducie en vertu duquel une banque à charte québécoise émet des titres devrait être constitué sous le régime d'une loi québécoise ou dans la mesure où ce fiduciaire est autorisé à faire affaires au Québec et a au moins un établissement au Québec, d'une loi canadienne;

- prévoir les mêmes restrictions que celle prévues dans la Loi sur les banques quant à la détention d'actions comportant droit de vote par des non-résidents en précisant qu'un résident canadien est assimilé à un résident québécois pour les fins de ces règles;

- la règle du capital minimal pour les banques québécoises devrait être la même que celle prévue dans la *Loi sur les banques*, soit un capital versé d'au moins 10 000 000 $.

- prévoir que le pouvoir de surveillance des banques à charte québécoise serait exercé par l'Inspecteur général des institutions financières. On devrait aussi prévoir certaines dispositions concernant l'obligation de l'Inspecteur général des institutions financières et du surintendant de collaborer entre eux en ce qui concerne le pouvoir de surveillance d'une banque à charte québécoise. À défaut de telles dispositions dans la législation bancaire québécoise, il serait souhaitable que la pratique interne de ces deux organismes de contrôle prévoit une telle collaboration.

. **Banques québécoises filiales de banques étrangères autres qu'américaines et canadiennes**

En ce qui concerne les banques québécoises filiales de banques étrangères autres qu'américaines et canadiennes, la législation bancaire québécoise devrait prévoir entre autres que :

- une banque étrangère pourrait constituer une filiale bancaire au Québec;

- les banques québécoises filiales de banques étrangères autres qu'américaines et canadiennes ne pourraient maintenir des succursales en dehors du Québec ou du Canada, à l'exception des bureaux de représentation, sans l'approbation du ministre des finances du Québec;

- les filiales de banques étrangères autres qu'américaines et canadiennes ne pourraient maintenir au Québec qu'une succursale et leur siège social, à moins d'avoir l'approbation du ministre des finances du Québec;

- la moitié des administrateurs d'une banque québécoise filiale d'une banque étrangère autre qu'américaine ou canadienne devraient être résidents québécois ou canadiens au moment de leur élection et la moitié d'entre eux présents devraient être résidents québécois ou canadiens pour délibérer en conseil;

- un résident québécois, canadien et américain pourrait détenir plus de 10 % des actions d'une catégorie d'actions d'une banque québécoise filiale de banques étrangères, américaines ou canadiennes pour les dix premières années depuis l'existence d'une telle banque;

- le ministre ne donnerait son agrément à l'acquisition par un non-résident (autre qu'un résident canadien ou américain) du contrôle de la filiale d'une banque étrangère que s'il est convaincu que les banques québécoises auraient un traitement aussi favorable sur le territoire de la banque étrangère;

- la *Loi sur les banques* prévoit qu'au moins 35 % des actions avec droit de vote du capital des filiales de banques étrangères ayant des capitaux propres de 750 000 000 $ devraient être cotées ou négociables dans une bourse reconnue au Canada. Dans la mesure où nous avons suggéré que le législateur fédéral modifie cette disposition afin de permettre que les actions soient cotées ou négociées dans une bourse reconnue au Québec ou au Canada, le législateur québécois aura à s'interroger si une disposition correspondante devrait être adoptée dans la législation bancaire québécoise.

- le Québec pourrait vouloir restreindre le pourcentage de l'actif national de toutes les filiales de banques étrangères à un certain pourcentage du total de l'actif national de l'ensemble des banques au Québec. L'actif des filiales de banques américaines et canadiennes devraient être exclus du calcul de l'actif national des banques étrangères.

. **Banques québécoises filiales de banques américaines ou de banques canadiennes**

Il faut rappeler l'une des hypothèses de base du présent rapport, à savoir que le Québec souverain deviendrait partie à l'Accord de libre échange entre le Canada et les États-Unis. De ce fait, les banques québécoises filiales de banques américaines jouiraient d'un traitement privilégié par rapport aux filiales des autres pays à l'exception des filiales québécoises de banques canadiennes qui en vertu du principe de la reconnaissance mutuelle jouiraient également d'un traitement privilégié. D'ailleurs il est vraisemblable qu'une banque canadienne qui se constitue une filiale au Québec aurait le même traitement qu'une banque québécoise filiale de banque américaine. Ceci dit, les particularités les plus importantes de la législation bancaire québécoise en ce qui concerne les banques québécoises filiales de banques américaines ou de banques canadiennes pourraient être les suivantes :

- une banque québécoise filiale de banque étrangère contrôlée par un résident américain un canadien pourrait maintenir des succursales au Québec et dans la mesure où la législation bancaire canadienne lui permettrait, de maintenir des succursales au Canada sans restriction à ce pouvoir;

- une banque québécoise filiale de banque américaine ou de banque canadienne ne pourrait maintenir des succursales en dehors du Québec et du Canada, à l'exception des bureaux de représentation, sans l'approbation du ministre des finances du Québec;

- il serait défendu pour une personne de détenir plus de 10% des actions d'une catégorie d'actions du capital d'une banque québécoise filiale de banques canadiennes ou américaines sauf si cette personne la contrôle. Par contre, un résident québécois, canadien ou américain pourrait

détenir plus de 10% des actions d'une catégorie d'actions du capital d'une telle banque pendant les dix premières années de l'existence de cette banque.

. **Banques étrangères n'ayant pas de filiales bancaires québécoises**

En ce qui concerne les banques étrangères n'ayant pas de filiale bancaire québécoise, la législation bancaire québécoise devrait prévoir entre autres que :

- les banques étrangères ne pourraient effectuer des opérations bancaires au Québec, ni maintenir des succursales ou établir, maintenir ou acheter pour utilisation au Québec, des guichets automatiques ou d'autres services automatiques semblables;

- les banques étrangères n'ayant pas de filiale québécoise pourraient avec l'accord de l'Inspecteur général des institutions financières maintenir, au Québec, des bureaux de représentation;

- une banque étrangère pourrait établir son siège social au Québec;

- la législation bancaire québécoise devrait prévoir les mêmes restrictions que celles prévues dans la *Loi sur les banques* en ce qui concerne l'activité d'un établissement affilié à une banque étrangère. Un établissement affilié à une banque étrangère devrait signifier une entité non bancaire québécoise ou canadienne dont une banque étrangère et/ou entité liée à une banque étrangère détiennent soit plus de 10 % des droits de vote attachés à l'ensemble des actions, soit un nombre total d'actions représentant plus de 25 % de l'avoir des actionnaires.

. **Généralités**

Le maintien et la promotion de l'harmonie de fonctionnement du marché bancaire bénéficieraient grandement du fait que l'Inspecteur général des institutions financières exerce son pouvoir de contrôle et de surveillance sur les banques constituées en vertu des lois du Québec d'une façon compatible avec celle dont le Surintendant des institutions financières exerce son propre pouvoir sur les banques constituées en vertu de la *Loi sur les banques*.

Certaines lois québécoises exigent que toutes personnes faisant affaires au Québec respectent certaines normes dans l'exercice de leurs activités. À titre d'exemple, la *Charte de la langue française* contient des dispositions quant à la langue des affaires et du commerce. Il serait donc vraisemblable que les banques faisant affaires au Québec soient aussi assujetties à ces lois dans l'exercice de leurs activités bancaires au Québec.

f) Mesures devant être prises par le législateur fédéral dans le contexte du principe de la reconnaissance mutuelle advenant l'adoption d'une législation bancaire québécoise

. **Exercice d'activités au Canada par une banque québécoise par l'intermédiaire de succursales**

Dans la mesure où le législateur québécois adopte sa propre législation bancaire, la *Loi sur les banques* devrait être modifiée pour prévoir que les activités bancaires d'une banque constituée en vertu des lois du Québec pourraient être librement exercées sur le territoire du Canada, tant au moyen de l'établissement de succursales que par voie de prestation directe de services par le biais d'un établissement situé au Québec, sous réserve de l'accomplissement de certaines formalités.

Les formalités que pourrait exiger le législateur fédéral et qui ne seraient pas contraires à la notion de reconnaissance mutuelle pourraient être de l'ordre suivant :

- une banque constituée en vertu des lois du Québec qui désirerait établir une succursale au Canada devrait donner avis au Surintendant des institutions financières de ce fait et lui fournir certaines informations quant au programme d'activités, aux types d'opérations envisagées et à la structure organisationnelle de la succursale;

- donner un certain nombre d'autres informations sur elle-même, dont le montant de ses fonds propres et son ratio de solvabilité.

La *Loi sur les banques* pourrait soumettre l'ouverture de cette succursale à l'expiration d'un délai suffisant pour permettre au Surintendant des institutions financières d'organiser la surveillance des opérations canadiennes de cette banque. La *Loi sur les banques* pourrait également permettre au Surintendant des institutions financières de poser certaines conditions à l'ouverture de cette succursale canadienne, conditions qui devraient être justifiées par l'intérêt général et ne pas être contraire au principe de reconnaissance mutuelle.

Par ailleurs, dans l'éventualité où une banque constituée en vertu des lois du Québec désirait exercer son activité bancaire au Canada par l'intermédiaire d'un établissement situé au Québec sans établir une succursale au Canada, la *Loi sur les banques* pourrait prévoir que cette banque ne pourrait commencer à exercer ses activités qu'après avoir donné avis de son intention à l'Inspecteur général des institutions financières et qu'après que celui-ci en aurait avisé le Surintendant des institutions financières.

Qu'une banque constituée en vertu des lois du Québec exerce ses activités par l'intermédiaire d'une succursale canadienne ou par l'intermédiaire d'un établissement situé au Québec, la *Loi sur les banques* pourrait accorder au Surintendant des institutions financières le droit d'exiger que la banque lui adresse un rapport périodique sur les opérations qu'elle effectue au Canada, lequel rapport pourrait requérir sensiblement les mêmes informations que celles requises des banques constituées en vertu des lois du Canada relativement à leurs activités au Canada.

Des dispositions pourraient également permettre au Surintendant des institutions financières d'exercer une certaine surveillance sur les activités de la ou des succursales canadiennes d'une

banque constituée en vertu des lois du Québec et d'exercer également un contrôle sur les activités que cette banque pourrait exercer au Canada à partir d'un établissement situé au Québec. Les informations que le surintendant des institutions financières pourrait obtenir dans le cadre de cette surveillance seraient ensuite transmises à l'Inspecteur général des institutions financières, lequel, dans le contexte de la reconnaissance mutuelle, aurait le pouvoir ultime de surveillance et de contrôle sur une banque constituée en vertu des lois du Québec peu importe où elle exerce ses activités.

La *Loi sur les banques* pourrait enfin prévoir que dans la mesure où une banque constituée en vertu des lois du Québec ne respecte pas, dans le cadre de ses activités au Canada, les dispositions que la *Loi sur les banques* contient à cet égard, le Surintendant des institutions financières aurait le droit d'exiger que cette banque mette fin à cette situation irrégulière. Dans l'éventualité où la banque ne mettrait pas fin à cette situation irrégulière, le Surintendant des institutions financières aurait la possibilité d'informer l'Inspecteur général des institutions financières pour qu'il prenne les mesures appropriées pour que la banque concernée mette fin à la situation irrégulière. L'Inspecteur général des institutions financières devrait alors communiquer au Surintendant des institutions financières les mesures qu'il a pris pour que cette banque respecte les dispositions de la *Loi sur les banques* pour les fins de ses opérations canadiennes.

. **Banques canadiennes filiales de banques québécoises**

Les banques canadiennes filiales de banques québécoises devraient bénéficier du même traitement que les banques canadiennes filiales de banques américaines, c'est-à-dire être assujetties aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux banques de l'Annexe II à l'exception de ce qui suit :

- les banques canadiennes filiales de banques québécoises devraient pouvoir ouvrir des succursales au Canada ou au Québec sans l'approbation du Ministre (422(2) LB);

- en matière de propriété, un résident québécois devrait pouvoir de la même façon qu'un résident canadien ou américain détenir plus de 10 % des actions d'une catégorie d'actions d'une banque figurant à l'Annexe II pour les dix première années depuis l'existence de cette banque (373(1) LB);

- la règle concernant la valeur moyenne de l'actif national que peuvent détenir les banques de l'Annexe II ne devrait pas s'appliquer aux banques canadiennes filiales de banques québécoises (424(1) LB).

2.3.1.2 Les sociétés de fiducie

a) Le traitement applicable aux sociétés de fiducie advenant la souveraineté du Québec

Il est vraisemblable que très peu de modifications fondamentales à la législation québécoise sur les sociétés de fiducie soient requises puisque cette législation requiert déjà que toutes sociétés extra-provinciales (sociétés de fiducie constituées en vertu de la législation fédérale ainsi que les sociétés de fiducie constituées en vertu des autres législations provinciales) obtiennent un permis pour faire affaires au Québec. Cette exigence pourrait continuer de s'appliquer aux sociétés de fiducie canadiennes advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

Les conditions requises pour l'obtention du permis devraient être assouplies dans l'éventualité où une proposition de reconnaissance mutuelle du régime applicable aux sociétés de fiducie soit mise de l'avant par le Québec et acceptée par le reste du Canada. Dans ce cas, un régime semblable à celui décrit aux sections 2.3.1.1 b) et 2.3.1.1. f) traitant des banques devrait être mis en place, avec les adaptations nécessaires, pour donner effet au principe de la reconnaissance mutuelle.

Si la proposition québécoise de reconnaissance mutuelle des juridictions devait être refusée, il nous paraît qu'une forme de traitement national fondamentalement semblable à celui qui prévaut actuellement devrait être maintenu à l'égard des sociétés de fiducie.

Dans ce contexte, il serait préférable pour la continuité harmonieuse des activités des sociétés de fiducie que les exigences prévues dans la législation québécoise pour l'obtention d'un permis par les sociétés canadiennes (fédérales ou provinciales) soient identiques à celles qui sont présentement prévues dans cette législation pour les sociétés extra-provinciales.

Toutes les provinces du Canada exigent déjà qu'une société de fiducie constituée en vertu d'une loi autre que la leur obtienne un permis pour faire affaires dans leur territoire respectif. Présentement, en vertu de ces lois, seules les sociétés de fiducie fédérales et les sociétés de fiducie des autres provinces peuvent obtenir ce permis. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, il sera nécessaire de demander aux législatures des autres provinces d'apporter certaines modifications aux lois de ces autres provinces, afin de prévoir que sur une base de réciprocité, les sociétés de fiducie constituées au Québec puissent obtenir un permis des provinces canadiennes. Sur un plan pratique, il faut noter qu'un nombre assez restreint de sociétés de fiducie sont constituées et régies par les lois des provinces canadiennes autres que le Québec; par conséquent l'attrait de la réciprocité pourrait ne pas représenter un incitatif important pour les autres provinces afin de procéder à la modification législative nécessaire pour permettre aux sociétés de fiducie du Québec d'obtenir un permis. Dans ce contexte, il pourrait s'avérer nécessaire pour le Québec d'envisager d'inclure les sociétés de fiducie à charte fédérale dans l'équation de la réciprocité reliée à l'obtention d'un permis pour faire affaires au Québec.

b) Modifications à la législation fédérale sur les sociétés de fiducie

Il serait souhaitable que le législateur fédéral apporte les modifications suivantes à la législation fédérale sur les sociétés de fiducie afin que les sociétés de fiducie fédérales faisant affaires au Canada et au Québec puissent continuer à opérer au Québec sans trop de perturbations :

. permettre à une société de fiducie fédérale nouvellement constituée de déposer auprès d'une institution financière canadienne ou d'une succursale située au Canada d'une institution financière québécoise tout montant reçu par elle avant le début de ses opérations, à titre de souscription d'actions (55 LFF);

. permettre à une société de fiducie fédérale de tenir ses assemblées d'actionnaires au Canada ou au Québec (139 LFF);

. au moins la moitié des administrateurs d'une société de fiducie fédérale qui est la filiale d'une entité étrangère et au moins les trois quarts des administrateurs des autres sociétés de fiducie fédérales devraient être résidents canadiens ou québécois au moment de leur élection. Une société de fiducie fédérale qui est la filiale d'une entité constituée en vertu des lois du Québec ne devrait probablement pas être considérée comme une société de fiducie fédérale filiale d'une entité étrangère aux fins de la composition du conseil d'administration (163(2) LFF)

. pour délibérer en conseil, au moins les trois quarts des administrateurs présents devraient être résidents canadiens ou québécois et au moins la moitié devraient l'être dans le cas d'une filiale d'une entité étrangère (187 LFF);

. permettre au chef de la direction d'une société de fiducie fédérale de résider soit au Canada ou au Québec (200 LFF);

. permettre à une société de fiducie de conserver et de traiter au Canada et au Québec tous les renseignements ou données se rapportant à la tenue et à la conservation de ses livres sauf si exemptée par le surintendant (250 LFF);

. préciser qu'au moins un des fiduciaires nommés à un acte de fiducie en vertu duquel une société de fiducie émet des titres devrait être constitué sous le régime d'une loi canadienne ou dans la mesure où ce fiduciaire est autorisé à faire affaires au Canada et a au moins un établissement au Canada, d'une loi québécoise (305 LFF);

. une société de fiducie fédérale ayant des capitaux propres de 750 000 000 $ doit dans les 5 ans après la première assemblée annuelle des actionnaires suivant le moment où les capitaux propres de la société ont atteint ce montant avoir un certain nombre de ses actions cotées et négociables dans une bourse reconnue au Canada. Cette disposition devrait être modifiée afin de prévoir qu'une société de fiducie fédérale puisse avoir ses actions cotées et négociables auprès d'une bourse reconnue au Québec (379, 384 LFF);

. les règles concernant la détention d'actions comportant droit de vote par les non-résidents devraient prévoir qu'un résident québécois ne serait pas considéré comme un non-résident mais serait assimilé à un résident canadien pour les fins de ces règles. De façon générale, on devrait aussi exclure les résidents québécois de la définition de «non-résidents» dans la législation fédérale (395, 397 LFF);

. prévoir certaines dispositions concernant l'obligation du surintendant et de l'Inspecteur général des institutions financières de collaborer entre eux en ce qui concerne le pouvoir de surveillance d'une société de fiducie fédérale. À défaut de prévoir de telles dispositions dans la législation fédérale, il serait souhaitable que la pratique interne des deux organismes de contrôle prévoit une telle collaboration;

De plus, des modifications semblables à celles dont nous faisions état à la section 2.3.1.1 a) traitant des modifications à apporter à la Loi sur les banques en ce qui concerne les banques canadiennes dont le siège social est aujourd'hui au Québec devraient être apportées à la législation fédérale sur les sociétés de fiducie en ce qui concerne les sociétés de fiducie dont le siège social est au Québec.

c) Modifications à la législation québécoise sur les sociétés de fiducie

Il serait souhaitable que le législateur québécois apporte certaines modifications à la législation québécoise sur les sociétés de fiducie; on pourrait certainement envisager que ces modifications soient adoptées sur une base de réciprocité, c'est-à-dire en autant que les modifications à la législation fédérale énumérées au paragraphe précédent soient également adoptées et appliquées. Les modifications pourraient notamment porter sur ce qui suit :

. remplacer toute référence à «société extra-provinciale» par «société canadienne» dans la législation québécoise sur les sociétés de fiducie puisqu'advenant la souveraineté du Québec, le Québec ne constituerait plus une province (6 L.F.Q.);

. les trois quarts des administrateurs devraient être de citoyenneté canadienne, ou dans l'éventualité où le Québec décidait de conférer la citoyenneté québécoise, de citoyenneté québécoise ou canadienne et la majorité d'entre eux devraient résider au Québec ou au Canada (86 L.F.Q.);

. les vérificateurs devraient être comptables et membres en règle d'un institut ou d'une association de comptables constituée en vertu des lois du Québec ou d'une province canadienne ou d'une société de comptables dont au moins un des dirigeants ou employés satisfait à ces conditions (266 L.F.Q.);

. toute référence à bourse canadienne dans les dispositions relatives aux règles de propriété devrait aussi référer à bourse québécoise ou canadienne (69 L.F.Q.);

. les règles concernant la détention d'actions comportant droit de vote par les non-résidents devraient préciser qu'un résident canadien ne serait pas considéré comme un non-résident mais serait assimilé à un résident québécois pour les fins de ces règles. Dans l'éventualité où le Québec devenait partie à l'Accord de libre échange entre le Canada et les États-Unis, on peut croire que les dispositions de cet accord assimilant les résidents américains à des résidents canadiens aux fins des règles en matière de propriété seraient rendues applicables au Québec et la législation québécoise serait modifiée en conséquence (72 L.F.Q.);

. pour les fins des règles relatives à la détention d'actions par des non-résidents, un non-résident devrait être une personne physique qui réside moins de 183 jours par année au Québec ou au Canada et une corporation qui a été constituée ailleurs qu'au Québec ou au Canada (73 L.F.Q.);

. permettre que l'actif d'une société du Québec soit composé non seulement de dépôts bancaires et de titres d'emprunt dont le paiement est garanti par une banque canadienne mais également de ceux garantis par une banque québécoise (203 L.F.Q.).

. le Québec pourrait aussi vouloir évaluer l'opportunité de revoir certaines règles quant aux actifs détenus par les sociétés de fiducie constituées en vertu des lois du Québec pour y inclure des normes favorisant la détention de titres québécois. Mentionnons toutefois que de telles normes entraîneraient probablement des modifications à la loi fédérale sur les sociétés de fiducie de même qu'aux lois provinciales canadiennes sur les sociétés de fiducie pour favoriser la détention par ces sociétés de titres canadiens au détriment de titres de québécois. Avant d'adopter de telles normes, il importerait donc que le Québec effectue une étude coût-bénéfice fort serrée de l'effet probable de celles-ci. Ajoutons également que l'adoption par le Québec de ces normes et de la réplique canadienne qui suivrait certainement aurait nécessairement pour effet de porter atteinte à l'hypothèse pratique que nous avons retenue, à savoir de minimiser autant que possible les effets de l'accession du Québec à la souveraineté sur les marchés financiers.

2.3.1.3 Les sociétés de prêt et les sociétés d'épargne

Comme le régime législatif fédéral applicable aux sociétés de prêt est essentiellement le même que celui applicable aux sociétés de fiducie, les modifications législatives analysées à la section 2.3.1.2 précédente seraient également nécessaires.

Pour la même raison, les modifications qui devraient être apportées à la législation québécoise sur les sociétés d'épargne sont essentiellement les mêmes que celles qui devraient être apportées à la législation québécoise sur les sociétés de fiducie.

De plus, les commentaires présentés dans la section 2.3.1.2 précédente au sujet de la réciprocité sont également pertinents à l'égard des sociétés de prêt et des sociétés d'épargne.

2.3.1.4 Les modifications requises au régime de protection des déposants

Advenant la souveraineté du Québec et dans l'hypothèse où le Québec adopterait sa propre législation bancaire, le législateur québécois devra modifier la *Loi sur l'assurance-dépôts* pour permettre à une banque québécoise de s'inscrire auprès de la Régie de l'assurance-dépôts.

Comme nous l'avons déjà mentionné, dans certains cas, la Société d'assurance-dépôts du Canada (la «Société») est ultimement responsable de la garantie des dépôts auprès des institutions de dépôt alors que dans d'autres cas c'est la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (la «Régie») qui en est ultimement responsable.

Advenant la souveraineté du Québec, il nous paraîtrait pratique d'adopter un régime à deux volets. Dans un premier temps un déposant devrait pouvoir présenter une demande d'indemnisation auprès du régime de protection du territoire où le dépôt a été fait. Dans le cas où le dépôt a été fait au Québec, que cela soit dans une institution de dépôt canadienne ou dans une institution de dépôt québécoise, le déposant s'adresserait donc à la Régie afin d'être indemnisé. Dans le cas où le dépôt a été fait au Canada, le déposant s'adresserait à la Société.

Dans un deuxième temps, il faudrait prévoir que la Société est ultimement responsable des dépôts auprès des institutions de dépôt constituées en vertu des lois du Canada ou des autres provinces alors que la Régie serait ultimement responsable des dépôts auprès des institutions de dépôt constituées en vertu des lois du Québec. A cette fin, la Société et la Régie devraient conclure certaines ententes entre elles pour établir les modalités d'un système de compensation.

2.3.2 La réglementation des sociétés d'assurance

2.3.2.1 Le traitement applicable aux sociétés ou compagnies d'assurance

Il est vraisemblable que peu de modifications fondamentales à la législation québécoise sur les compagnies d'assurance soient requises puisque cette législation prévoit déjà que toute société ou compagnie qui n'est pas constituée en vertu d'une loi du Québec (société d'assurance constituée en vertu de la législation fédérale, société d'assurance constituée en vertu des autres législations provinciales et société d'assurance étrangère) obtienne un permis pour faire affaires au Québec. Cette exigence pourrait continuer de s'appliquer aux sociétés d'assurance non-québécoises advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

Les conditions requises pour l'obtention du permis devraient être assouplies à l'égard des sociétés d'assurance à charte fédérale et de celles constituées et régies par les lois d'une autre province canadienne dans l'éventualité où une proposition de reconnaissance mutuelle du régime applicable à ces sociétés était mise de l'avant par le Québec et acceptée par le reste du Canada. Dans ce cas, un régime semblable à celui décrit aux sections 2.3.1.1 b) et 2.3.1.1 f) traitant des banques devrait être mis en place, avec les adaptations nécessaires, pour donner effet au principe de la reconnaissance mutuelle.

Si la proposition québécoise de reconnaissance mutuelle des juridictions devait être refusée, il nous paraît qu'une forme de traitement national fondamentalement semblable à celui qui prévaut actuellement devrait être maintenu à l'égard des sociétés d'assurance.

Dans ce contexte, il serait préférable pour la continuité harmonieuse des activités des sociétés ou compagnies d'assurance que les exigences prévues dans la législation québécoise pour l'obtention d'un permis par les sociétés canadiennes (fédérales ou provinciales) soient identiques à celles qui sont présentement prévues dans cette législation pour les sociétés ou les compagnies d'assurance qui ne sont pas constituées en vertu d'une loi du Québec.

Toutes les provinces du Canada exigent déjà qu'une société d'assurance constituée en vertu d'une loi autre que la leur obtienne un permis pour faire affaires dans leur territoire respectif. Présentement les sociétés d'assurance fédérales, les sociétés d'assurance des autres provinces ainsi que les sociétés étrangères d'assurance peuvent obtenir ce permis. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, il sera opportun de demander aux législatures des autres provinces de ne pas modifier leur législation respective afin d'assurer que les compagnies d'assurance constituées au Québec puissent continuer de pouvoir obtenir un permis.

2.3.2.2 Modifications à la législation fédérale sur les sociétés d'assurance

Il serait souhaitable que le législateur fédéral apporte les modifications suivantes à la législation fédérale sur les sociétés d'assurance afin que les sociétés d'assurance fédérales faisant affaires au Canada et au Québec puissent continuer à opérer au Québec sans trop de perturbations :

. permettre à une société d'assurance fédérale nouvellement constituée de déposer auprès d'une institution financière canadienne ou d'une succursale située au Canada d'une institution financière québécoise tout montant reçu par elle avant le début de ses opérations, à titre de souscription d'actions (56 L.A.F.);

. permettre à une société d'assurance fédérale de tenir ses assemblées d'actionnaires au Canada ou au Québec (140 L.A.F);

. au moins la moitié des administrateurs d'une société d'assurance fédérale qui est la filiale d'une entité étrangère et au moins les trois-quarts des administrateurs des autres sociétés d'assurance fédérales devraient être résidents canadiens ou québécois au moment de leur élection. Une société d'assurance fédérale qui est la filiale d'une entité constituée en vertu des lois du Québec ne devrait probablement pas être considérée comme une société d'assurance fédérale filiale d'une entité étrangère aux fins de la composition du conseil d'administration (167 L.A.F.);

. pour délibérer en conseil, au moins les trois quarts des administrateurs présents devraient être résidents canadiens ou québécois et au moins la moitié devraient l'être dans le cas d'une filiale d'une entité étrangère (192 L.A.F.);

. permettre au chef de la direction d'une société d'assurance fédérale de résider soit au Canada ou au Québec (205 L.A.F.);

. permettre à une société d'assurance de conserver et de traiter au Canada ou au Québec tous les renseignements ou données se rapportant à la tenue et à la conservation de ses livres sauf si exemptée par le surintendant (268 L.A.F.);

. préciser qu'au moins un des fiduciaires nommés à un acte de fiducie en vertu duquel une société d'assurance fédérale émet des titres devrait être constitué sous le régime d'une loi canadienne ou dans la mesure où ce fiduciaire est autorisé à faire affaires au Canada et a au moins un établissement au Canada, d'une loi québécoise (317, 323 L.A.F.);

. une société d'assurance ayant des capitaux propres de 750 000 000 $ doit dans les 5 ans après la première assemblée annuelle des actionnaires suivant le moment où les capitaux propres ont atteint ce montant avoir un certain nombre de ses actions cotées et négociables dans une bourse reconnue au Canada (411, 416 L.A.F.). Cette disposition devrait être modifiée afin de prévoir qu'elle puisse avoir ses actions cotées et négociables dans une bourse reconnue au Québec;

. prévoir certaines dispositions concernant l'obligation du Surintendant des institutions financières et de l'Inspecteur général des institutions financières de collaborer entre eux en ce qui concerne le pouvoir de surveillance d'une société d'assurance fédérale. À défaut de prévoir de telles dispositions dans la législation fédérale, il serait souhaitable que la pratique interne des deux organismes de contrôle prévoit une telle collaboration;

. la législation fédérale sur les sociétés d'assurance prévoit qu'une société doit nommer un actuaire qui doit être «Fellow» de l'Institut Canadien des Actuaires (359 L.A.F.). Advenant la création d'un institut québécois des actuaires, les «Fellows» de cet institut devrait pouvoir agir comme actuaire d'une société d'assurance fédérale;

. pour les sociétés d'assurance de personnes, les règles concernant la détention d'actions comportant droit de vote par les non-résidents devraient prévoir qu'un résident québécois ne serait pas considéré comme un non-résident mais serait assimilé à un résident canadien pour les fins de ces règles (429 L.A.F.);

De façon générale, les résidents québécois devraient être exclus de toute définition de «non-résident» dans la législation fédérale.

Présentement la loi fédérale sur les sociétés d'assurance empêche une société d'assurance multirisques d'exercer **au Canada** des activités de crédit-bail mobilier. Si aucune modification n'était apportée à cette disposition, une société d'assurance multirisques pourrait exercer des activités de crédit-bail mobilier au Québec (479 L.A.F.).

Le législateur québécois voudra peut-être examiner cette situation advenant l'accession du Québec à la souveraineté. Notons toutefois que la Loi sur les assurances du Québec permet à une compagnie d'assurance multirisque d'exercer au Québec des activités de crédit-bail mobilier. On voit donc mal pourquoi le législateur québécois interdirait aux sociétés fédérales d'exerces ces activités sur le territoire québécois s'il permet à celles constituées en vertu de ses propres lois de le faire.

De plus, des modifications semblables à celles dont nous faisions état à la section 2.3.1.1 a) du chapitre traitant des modifications à apporter à la Loi sur les banques en ce qui concerne les banques canadiennes dont le siège social est aujourd'hui au Québec devraient être apportées à la législation fédérale sur les sociétés d'assurance en ce qui concerne les sociétés d'assurance dont le siège social est au Québec.

2.3.2.3 Modifications à la législation québécoise sur les compagnies d'assurance

Il serait souhaitable que le législateur québécois apporte certaines modifications à la législation québécoise sur les compagnies d'assurance; on pourrait certainement envisager que ces modifications soient adoptées sur une base de réciprocité, c'est-à-dire en autant que les modifications à la législation fédérale énumérées à la section précédente soient également adoptées et appliquées. Les modifications pourraient notamment porter sur ce qui suit :

. remplacer toute référence à «compagnie extra-provinciale» par «compagnie canadienne», puisque advenant la souveraineté du Québec, le Québec ne constituerait plus une province;

. en vertu de la *Loi sur les assurances*, toute compagnie d'assurance constituée en corporation en vertu d'une loi du législateur fédéral ou d'une autre province peut continuer son existence en compagnie d'assurance régie par la *Loi sur les assurances* si elle est habilité à le faire en vertu de la loi qui la gouverne. On devrait modifier cette disposition afin de référer à une compagnie d'assurance constituée en vertu des lois du Canada ou d'une province canadienne (200.1 LAQ);

. les trois quarts des administrateurs d'une compagnie d'assurance devraient être de citoyenneté canadienne, ou dans l'éventualité où le Québec décidait de conférer la citoyenneté québécoise, de citoyenneté québécoise ou canadienne et la majorité d'entre eux devraient résider au Québec ou au Canada (54 L.A.Q.);

. les vérificateurs devraient être comptables et membres en règle d'un institut ou d'une association de comptables constituée en vertu des lois du Québec ou d'une province canadienne, ou d'une firme de comptables dont l'un ou plusieurs des dirigeants ou employés sont membres d'un tel institut ou d'une telle association (291, 293 L.A.Q.);

. en matière de propriété des actions, la législation québécoise prévoit une dispense d'autorisation du ministre pour être relevé de la suspension du droit de vote lorsque les actions

votantes sont inscrites à une bourse reconnue. Il faudrait préciser que bourse reconnue comprend une bourse canadienne et une bourse québécoise (43 L.A.Q.);

. les règles concernant la détention d'actions comportant droit de vote par les non-résidents devraient préciser qu'un résident canadien ne serait pas considéré comme un non-résident mais serait assimilé à un résident québécois pour les fins de ces règles. Dans l'éventualité où le Québec devenait partie à l'Accord de libre échange entre le Canada et les États-Unis, on peut croire que les dispositions de cet accord assimilant les résidents américains à des résidents canadiens aux fins des règles en matière de propriété seraient rendues applicables au Québec et la législation québécoise serait modifiée en conséquence (44 à 46 L.A.Q.);

. pour les fins des règles relatives à la détention d'actions par des non-résidents, un non-résident devrait être une personne physique qui réside moins de 183 jours par année au Québec ou au Canada et une corporation qui a été constituée ou continuée ailleurs qu'au Québec ou au Canada (47 L.A.Q.);

. en ce qui concerne la suspension du droit de vote relativement aux actions de la compagnie d'assurance dans le cas où une corporation fédérale ou provinciale qui contrôle une compagnie d'assurance procède à une attribution de ses actions votantes contrairement aux règles concernant la détention d'actions votantes par des non-résidents, il faudrait référer à corporation canadienne ou québécoise au lieu de corporation fédérale ou provinciale (44 à 46 L.A.Q.);

. la législation québécoise prévoit que tout assureur constitué en vertu des lois du Québec doit garder à toute époque au Canada et sous son propre contrôle un actif d'une valeur au moins égale à la valeur réelle de ses engagements envers ses assurés au Canada; cet actif jusqu'à concurrence d'au moins les deux-tiers de la valeur réelle de ses engagements doit être investi au Canada. Cette disposition devrait être modifiée afin de prévoir que tout assureur doit garder à toute époque au Québec ou au Canada et sous son propre contrôle un actif d'une valeur au moins égale à la valeur réelle de ses engagements envers ses assurés au Québec ou au Canada; cet actif jusqu'à concurrence d'au moins les deux-tiers de la valeur réelle des engagements devrait être investi au Québec ou au Canada (269 L.A.Q.); nous référons le lecteur aux commentaires que nous faisions au chapitre traitant des sociétés de fiducie en ce qui concerne l'adoption par le Québec de normes favorisant la détention de titres québécois par les compagnies d'assurances constituées en vertu des lois du Québec.

. la législation québécoise prévoit que le ministre des finances peut relever tout assureur de son obligation de fournir un cautionnement en vertu de la législation québécoise si cet assureur a effectué auprès du ministre des finances du Canada un cautionnement que le ministre juge équivalent à celui exigé par la législation québécoise (230 L.A.Q.). Dans la mesure où aucune modification n'est apportée à cette disposition, il y aurait peut-être lieu de prévoir une entente entre les ministres des finances québécois et canadien afin que dans le cas où le cautionnement est versé auprès du ministre canadien, ce dernier s'engage à remettre au ministre québécois un montant du cautionnement ainsi versé égale au pro-rata des créances des assurés québécois.

2.3.2.4 Modifications à la législation fédérale sur les sociétés étrangères d'assurance

Il serait souhaitable que le législateur fédéral apporte certaines modifications à la législation fédérale sur les sociétés étrangères d'assurance :

. exclure de la définition de société d'assurance étrangère, la société d'assurance constituée au Québec;

. éliminer la nécessité d'obtenir l'agrément du Surintendant des institutions financières pour toute activité relative à l'exécution au Canada de contrats d'assurance conclus à l'extérieur du Canada ou du Québec avec des personnes qui ne résident pas au Canada ou au Québec au moment de l'émission d'une police (572, 574 L.A.F.);

. préciser qu'une société constituée ailleurs qu'au Canada ou au Québec ne pourrait garantir des risques au Canada sans l'agrément du surintendant (572, 574 L.A.F.).

2.3.2.5 Modifications requises aux régimes de protection des assurés

Advenant la souveraineté du Québec, les assureurs québécois pourraient vouloir créer leur propre régime de protection des assurés. Ce régime indemniserait les assurés protégés par une police en cours au Québec en autant que l'assureur qui émet ces polices détient un permis pour faire affaires au Québec. Dans un tel cas, le régime canadien de protection des assurés devrait être modifié pour permettre à une compagnie d'assurance québécoise qui voudrait faire affaires au Canada de devenir membre du régime canadien.

Une alternative à la mise en place d'un régime de protection des assurés par les assureurs québécois pourrait être de modifier la réglementation applicable à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec pour lui confier ce rôle de protection en assurant les polices émises par les assureurs inscrits auprès d'elle .

2.3.3 La réglementation des marchés des capitaux

Très peu de modifications devraient être apportées à la *Loi sur les valeurs mobilières* puisque cette législation régit déjà plusieurs des activités qui sont exercées sur le territoire québécois. Les instructions générales qui ont été adoptées par les organismes de réglementation en valeurs mobilières devraient continuer d'être applicables jusqu'à ce qu'elles soient modifiées ou remplacées, le cas échéant, par des instructions québécoises. De plus, la Commission des valeurs mobilières pourrait valablement continuer de collaborer avec les organismes du Canada et de d'autres états sans qu'il soit nécessaire de modifier la législation actuelle.

Les règles de la Bourse de Montréal et les règles de l'ACCOVAM devraient être modifiées quant à certains aspects, entre autres, pour permettre que les membres de la Bourse de Montréal qui sont présentement constitués en vertu d'une loi provinciale (autre que québécoise) ou fédérale demeurent admissibles à titre de membres de la Bourse. D'autres modifications principalement

techniques seraient nécessaires aux règles de la Bourse de Montréal établissant les listes de titres admissibles pour déterminer les montants maximums de marge et les institutions où les titres et les sommes appartenant aux clients des membres peuvent être déposés et conservés.

En ce qui concerne les courtiers et les conseillers en valeurs mobilières, peu de modifications seraient nécessaires à la législation québécoise des valeurs mobilières puisque celle-ci requiert déjà que tout courtier ou conseiller en valeurs mobilières qui désire exercer au Québec obtienne un permis et soit inscrit auprès de la Commission. La réglementation québécoise actuelle ne contenant aucune exigence spécifique régissant la propriété des firmes de courtiers ou de conseillers en valeurs mobilières, aucune modification à cet égard ne serait requise.

2.3.4 La réglementation des caisses de retraite

2.3.4.1 Les organismes de surveillance

Tous les régimes de retraite comptant des participants domiciliés au Québec ou se présentant au travail à un établissement de leur employeur situés au Québec sont techniquement assujettis à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Cependant, la majorité des provinces ont conclu un accord de réciprocité par lequel elles délèguent à l'organisme de surveillance de la province dans laquelle se retrouve la majorité des participants à un régime les pouvoirs et fonctions de l'organisme de surveillance des autres provinces dans laquelle se retrouvent les autres participants à ce régime. Un tel accord n'existe cependant entre le Québec et le gouvernement fédéral canadien qu'à l'égard de régimes couvrant des participants du Québec, du Territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest; l'accord actuel entre le Québec et le Canada ne s'applique donc pas aux régimes couvrant des participants dans les autres provinces canadiennes.

L'accession du Québec à la souveraineté ne nécessiterait pas de modification à l'accord de réciprocité inter-provincial. L'extension de la portée de l'accord actuel entre le Québec et le Canada serait cependant requis pour éviter que les régimes sous juridiction fédérale et qui couvrent des participants ailleurs qu'au Québec, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, soient obligés de se conformer aux normes des deux législations et assujettis à la surveillance de deux organismes de réglementation.

Quoique les normes minimales des législations canadienne et québécoise soient relativement similaires, certaines modifications législatives seront requises particulièrement quant aux dates d'application de ces normes minimales (1er janvier 1987 au fédéral; 1er janvier 1990 au Québec) et quant à la désignation du Québec par le Canada en tant qu'entité juridique où existe des normes équivalentes aux normes de la législation fédérale, permettant ainsi l'application d'un accord de réciprocité.

2.3.4.2 Les normes de solvabilité et de placements

En matière de placements, le ministre des Finances du Canada a annoncé le 14 juin 1991 que les normes actuelles de la réglementation fédérale qui imposent des limites qualitatives et quantitatives en matière de placements seraient remplacées par un concept plus large de «portefeuille de placements». Ces nouvelles normes devraient donc avoir une certaine similarité avec celles de la législation québécoise. Nous référons le lecteur aux commentaires que nous faisions au chapitre traitant des sociétés de fiducie en ce qui concerne l'adoption par le Québec de normes favorisant la détention de titres québécois par les régimes de retraite réglementés par les lois du Québec.

En matière de solvabilité, les normes de chaque législation sont similaires.

L'extension de la portée de l'accord de réciprocité avec le Canada permettrait l'assujettissement d'un régime de retraite à un seul organisme de surveillance chargé d'appliquer les normes de sa législation en matières de placements et de solvabilité.

2.3.4.3 La transférabilité

La législation fédérale prévoit que le transfert de droits à pension lors de la cessation de participation à un régime de retraite doit être effectué dans un autre régime régi par la législation fédérale ou un RÉER immobilisé. La législation québécoise autorise les transferts dans tout autre régime de retraite, prévoyant une immobilisation après deux années de participation, ou des mécanismes de retraite (compte de retraite immobilisé, fonds de revenu viager) équivalant à un RÉER ou FERR immobilisé mais comportant certaines particularités dont la réversion au conjoint.

L'extension de la portée d'un accord de réciprocité avec le Canada pourrait prévoir une réglementation du droit à la transférabilité, à titre d'exemple l'utilisation de la loi du domicile d'un participant lors de la cessation de participation.

2.3.4.4 Réglementation fiscale

Advenant la souveraineté du Québec, il sera nécessaire de modifier la *Loi sur les impôts* afin d'y introduire des dispositions semblables à celles qui se retrouvent actuellement dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) et qui régissent l'enregistrement des régimes de retraite et le calcul des déductions des cotisations patronales et salariales versées à la caisse d'un régime.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) prélève un impôt mensuel de 1% sur la portion de l'actif d'une caisse de retraite investie en biens étrangers qui excède un pourcentage prescrit (16% en 1992) du total de l'actif de la caisse. Le Québec ne prélève pas un tel impôt. L'hypothèse d'une libre circulation des capitaux advenant l'accession du Québec à la souveraineté présuppose que la législation fiscale fédérale sera amendée pour que les placements d'une caisse de retraite au Québec ne soient pas assimilés à des biens étrangers.

De plus, la législation fiscale fédérale prélève un impôt de 25% par déduction à la source sur les paiements effectués par une caisse de retraite à un non-résident. Des modifications législatives seront requises et des ententes fiscales devront être conclues pour éliminer ou atténuer ce fardeau fiscal.

D'autre part, des amendements seront requis à la législation fiscale dans la mesure où le Canada et le Québec souhaiteraient autoriser à l'égard de leurs résidents les transferts en franchise d'impôt des capitaux détenus dans les divers mécanismes de retraite (régime de retraite, RÉER, FERR).

2.3.5 L'internationalisation des marchés financiers

2.3.5.1 Les normes financières internationales

Dans l'éventualité où le législateur québécois adopte sa propre législation bancaire, il nous paraît grandement souhaitable que l'Inspecteur général des institutions financières applique et respecte les Règles du BRI de façon compatible avec celle dont le Surintendant des institutions financières les applique aux fins de la *Loi sur les banques*.

2.3.5.2 Les centres bancaires internationaux

Advenant la souveraineté du Québec, le législateur fédéral pourrait être tenté de modifier l'article 33.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) concernant les centres bancaires internationaux afin d'exclure Montréal comme lieu de désignation de centre bancaire international par une institution bancaire canadienne.

Pour sa part, le législateur québécois pourrait être tenté de modifier la *Loi sur les impôts* (Québec) afin que les transactions bancaires avec les canadiens soient exclues de la liste des transactions autorisées à un centre financier international et dont les revenus en découlant sont exempts d'impôt.

2.3.6 Certaines législations diverses pouvant affecter les institutions financières

Comme nous l'avons vu dans la partie 1 du présent rapport, il existe plusieurs législations fédérales diverses qui peuvent affecter les institutions financières et les autres intervenants sur les marchés des capitaux. Dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté, le législateur québécois devra adopter ses propres lois pour éviter tout vide juridique en ces matières.

Dans l'intérêt du maintien de la plus grande harmonie possible dans le fonctionnement des marchés financiers au lendemain de la souveraineté du Québec, nous croyons qu'il serait préférable que les nouvelles législations québécoises soient très semblables aux lois fédérales actuelles traitant des mêmes sujets. Par la suite, lorsque les relations Québec-Canada seront devenues moins incertaines aux yeux des intervenants sur les marchés de capitaux, il sera

toujours temps pour le législateur québécois de modifier ces législations pour y introduire, le cas échéant, les particularités recherchées.

2.3.6.1 Législation en matière de lettres de change

Le Québec devra adopter une législation en matière de lettres de change qui, dans l'intérêt du fonctionnement harmonieux des marchés financiers, aurait avantage à être calquée sur la législation fédérale actuelle.

Tant la législation fédérale actuelle que la nouvelle législation québécoise devront être harmonisées de façon à ne pas assimiler à des effets de commerce étrangers les effets de commerce souscrits dans l'un ou l'autre pays et à accorder un traitement uniforme aux chèques tirés sur une banque, constituée et exerçant ses activités au Canada et/ou au Québec.

2.3.6.2 Législation en matière de faillite

Le Québec adoptera une législation en matière de faillite qui aurait avantage à ressembler à la législation fédérale actuelle.

Une harmonisation des législations demandera que chacune reconnaisse la primauté de l'application sur son territoire de la législation bancaire de chaque état, des ententes entre les organismes de réglementation et des accords en matière d'exécution de jugements prononcés dans le domaine de la faillite.

2.3.6.3 Législation en matière d'arrangements avec les créanciers

Le Québec voudra vraisemblablement se doter d'une telle législation qui devrait couvrir au Québec des champs similaires à ceux actuellement couverts par la législation fédérale. Notons cependant qu'il s'agit là d'un domaine où le Québec pourrait vraisemblablement innover et aller plus loin que la législation fédérale actuelle, en s'inspirant des pratiques américaines par exemple, sans trop risquer d'ébranler le fonctionnement des marchés.

L'harmonisation des législations et de leurs applications pourrait être accrue, au besoin, par ententes de réciprocité.

2.3.6.4 Législation en matière de concurrence

Le Québec devra adopter une législation en matière de concurrence. Une uniformisation de ces législations, relativement aux institutions financières, sera pratiquement indispensable pour éliminer les contraintes en matière de fusionnement d'entreprises des deux états, d'exécution des jugements obtenus dans l'un ou l'autre état et d'ententes bancaires.

2.3.6.5 Loi sur la Banque du Canada

La Banque du Canada est la banque-ressource des banques canadiennes. La législation fédérale permet à la Banque du Canada de consentir des prêts et avances aux banques et aux provinces et d'émettre et distribuer le papier monnaie au Canada.

Le maintien d'un espace économique Canada/Québec et l'utilisation de la monnaie canadienne jumelée à une libre circulation des capitaux demandera des ajustements à cette législation. L'ampleur de ces modifications relève de la négociation et non du domaine juridique; nous référons toutefois le lecteur à la section 2.3.6.9 du présent chapitre qui explore davantage certains aspects de la question de l'utilisation de la monnaie canadienne.

2.3.6.6 Législation en matière de liquidation

Actuellement chaque palier gouvernemental possède une législation en matière de liquidation d'entreprises relevant de son champ de compétence.

L'accession à la souveraineté permettra au Québec d'élargir aux institutions oeuvrant sur son territoire et relevant antérieurement de la juridiction fédérale l'application de sa législation en matière de liquidation.

L'harmonisation de l'application de ces législations pourra être accrue, au besoin, par entente de réciprocité.

2.3.6.7 Loi sur l'association canadienne des paiements

Le Québec devrait adopter pour les institutions financières oeuvrant sur son territoire une législation similaire à la législation canadienne. Des ententes seront sans doute nécessaires entre ces associations pour permettre la meilleure coopération possible entre les différents intervenants sur les marchés des capitaux.

D'autre part, l'hypothèse de l'utilisation de la monnaie canadienne jumelée à une libre circulation des capitaux peut demander des modifications à la loi canadienne pour autoriser les institutions financières québécoise à participer activement à l'Association. L'ampleur des modifications requises relève de la négociation.

2.3.6.8 Législation en matière d'intérêt

Le Québec devra décider de l'opportunité de se doter d'une législation similaire à la législation fédérale en matière d'intérêt soit par l'adoption d'une loi particulière, soit par la modification du Code civil.

2.3.6.9 Législation en matière de monnaie

Le Québec devra adopter une législation prévoyant le pouvoir libératoire des pièces de monnaie et des billets du Canada. Cette législation devrait aussi déterminer, tout comme la législation fédérale actuelle, des balises en matière de paiement libératoire par utilisation de pièces et de billets.

D'autre part, l'utilisation de la monnaie canadienne au Québec requerra que le Québec obtienne, par négociation, certaines garanties en matière d'approvisionnement et de distribution de monnaie sur son territoire. En effet, en vertu du cadre juridique actuel, la Banque du Canada est seule habilité à émettre des billets destinés à circuler au Canada. La *Loi sur la Banque du Canada* précise à son paragraphe 25 (2) que, dans l'exercice de son pouvoir d'émission de billets, «il incombe à la Banque de prendre les mesures indiquées pour l'émission, en quantité suffisante, de ces billets, tant à son siège social que dans ses bureaux régionaux et agences au Canada.»

Les hypothèses de base qui nous ont été présentées prévoient le maintien de l'espace économique entre le Québec et le Canada, ce qui comprend, entre autres, l'utilisation au Québec de la monnaie canadienne. Comme nous l'avons vu, dans un tel contexte, deux scénarios sont envisageables. En vertu du premier scénario, le Québec et le Canada utiliseraient la même monnaie, mais le Canada serait le seul propriétaire de la banque centrale. Le deuxième scénario vise plutôt une union monétaire en vertu de laquelle le Québec et le Canada utiliseraient la même monnaie et où le Québec et le Canada se partageraient la propriété et l'administration de la banque centrale.

Dans le deuxième scénario, on peut croire que les négociations menant à la création d'une banque centrale commune Canada-Québec prévoiraient nécessairement que cette banque centrale Canada-Québec serait la seule habilité à émettre des billets destinés à circuler au Canada et au Québec et que, dans l'exercice de ce pouvoir, il incomberait à cette banque de prendre les mesures indiquées pour l'émission, en quantité suffisante, de ces billets, tant à son siège social que dans ses bureaux régionaux et agences au Canada et au Québec.

La situation est un peu plus complexe dans l'éventualité où nous aurions à faire face au premier scénario, c'est-à-dire une situation où il y a utilisation par le Québec du dollar canadien (soit en vertu du traité économique Canada-Québec, soit suite à une décision unilatérale du Québec d'adopter la monnaie canadienne comme sa monnaie), mais où le Canada est le seul propriétaire de la banque centrale.

Dans cette deuxième hypothèse, aucun problème sérieux ne se poserait dans l'éventualité où les modalités de l'utilisation par le Québec du dollar canadien se retrouvaient dans le traité économique Canada-Québec. Encore une fois, le traité prévoirait probablement que la Banque du Canada devrait prendre les mesures indiquées pour l'émission en quantité suffisante des billets destinés à circuler au Canada et au Québec, tant à son siège social que dans ses bureaux régionaux au Canada et au Québec. La situation la plus complexe est celle où le Québec

décidait unilatéralement d'adopter la monnaie canadienne comme sa monnaie. Nous croyons cependant que, même dans ce cas, une entente devrait intervenir entre le Canada et le Québec pour assurer au Québec un approvisionnement minimum en dollars canadiens.

Comme le mentionnaient les études déposées dans le cadre de la Commission Bélanger-Campeau, il apparaît très difficile, en pratique, pour le Canada d'empêcher le Québec d'utiliser le dollar canadien. Des rapports plus récents sont arrivés à la même conclusion. Citons à titre d'exemple, un rapport de l'Institut C.D. Howe portant sur la question de la monnaie, advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

As long as SQ [Sovereign Québec] residents wishes to use bank deposits denominated in ROC [Rest of Canada] dollars and as long as their own government encouraged them to do so, it would be profitable for bank offices in SQ to supply them. A decision by a short-sighted ROC government to legislate against ROC banks providing such a service through SQ branches or subsidiaries would reduce the profitability of the banks affected, but would not destroy the business. Any SQ-based bank or foreign-based bank with a branch in SQ that was able to acquire ROC dollars and short-term ROC-dollar-denominated securities would be able to accept ROC dollar deposits and make ROC-dollar-denominated loans in SQ. As long as ROC dollars and ROC-dollar-denominated securities continued to be traded freely on international markets, banks wishing to do ROC dollar business in SQ (or anywhere else) would have no difficulty obtaining the necessary assets to put such business on a sound basis.

For ROC to prevent this, it would have to eliminate the supply of ROC dollars to international markets through comprehensive controls - not just on transactions with SQ, but on all foreign exchange transactions. Among other things, this would involve:

. the strict regulation of the export of ROC dollars - including those in the pockets of persons leaving the country;

. the imposition of foreign-exchange allowances for vacationers and business travelers;

. requirements that ROC residents hold only credit cards linked to ROC dollar lines of credit, and a prohibition on their use abroad;

. the introduction of controls on the acquisition of foreign exchange by importers, and of parallel requirements that all foreign exchange earned by exporters immediately be surrendered in exchange for ROC dollars; and

. the strict regulation of all foreign lending and borrowing by ROC firms, households, and governments - which obviously would have to be carried on solely in foreign currency (since there would be no ROC dollars abroad to borrow) with interest payments being made in foreign currency obtainable only with official permits.

While there are elements of Canadian society among whom such controls might appear attractive as part of a comprehensive departure from a market economy, it seems extremely unlikely that most citizens would be willing to bear the costs which the imposition of such controls would create, or to tolerate such a massive intrusion of the state into their lives.[306]

Comme le mentionne ce rapport, le gouvernement canadien pourrait interdire aux banques et autres institutions financières d'approvisionner leurs succursales québécoises (ou d'autres institutions financières québécoises) en dollars canadiens, ce qui n'empêcherait pas ces institutions de se procurer des dollars canadiens à l'étranger, à moins que le Canada n'adopte des restrictions de l'ordre de celles énumérées dans le rapport.

Des restrictions de l'ordre de celles mentionnées dans le rapport ne pourraient toutefois pas être introduites par le Canada sans l'accord préalable du Fonds Monétaire International. En effet, l'Article VIII des Statuts du Fonds Monétaire International prévoit que, sauf si la monnaie d'un membre du FMI devient une monnaie rare, aucun membre du FMI ne peut imposer, sans l'approbation préalable du Fonds, des restrictions sur les paiements et transferts afférents à des transactions internationales courantes. En pratique, le FMI ne donnera son accord que lorsqu'un membre fait face à des difficulté temporaires de sa balance des paiements.

Par ailleurs, comme nous l'avons discuté plus haut, advenant sa souveraineté, le Québec devra devenir un membre individuel du Fonds Monétaire International. La pratique du Fonds Monétaire International a été, dans des cas semblables à celui qui se présenterait alors, de demander de la part de l'État qui demande son admission au FMI d'obtenir de la part de l'État qui émet la devise qui circule sur son territoire des assurances adressées au FMI à l'effet que cet État prendra aucune mesure qui pourrait empêcher le nouveau membre de remplir ses obligations envers le FMI. Cette pratique a été utilisée dans l'affaire du Botswana au Fonds Monétaire International, dans l'affaire de la Fédération de Malaisie et lors de la constitution originale de la Zone Franc. Dans un certain nombre d'autres cas, dont, entre autres, le cas du Luxembourg et de la Belgique et le cas de la Tanzanie, ce type d'assurances n'a pas été demandé par le Fonds Monétaire International puisqu'un traité était intervenu entre les différents États, traité dont les dispositions ont satisfait le FMI de la possibilité pour chacun des États à l'union monétaire de remplir ses obligations envers le FMI.

On peut donc croire qu'advenant l'accession du Québec à la souveraineté et la demande d'accession au FMI du Québec nouvellement souverain, des négociations devraient intervenir entre le Québec et le Canada, soit pour conclure un traité dont les dispositions satisferaient le FMI de la possibilité pour le Québec de remplir ses obligations en vertu des statuts du FMI, soit pour que le Canada donne des assurances au FMI que le Québec serait à même de remplir ses obligations en vertu des statuts du FMI. On peut également croire que de telles assurances seraient plus susceptibles d'être demandées dans l'éventualité où se dessinait un mouvement au sein du Canada pour restreindre ou empêcher le Québec d'utiliser la monnaie canadienne.

Il faut finalement noter que dans le cas du Panama et du Libéria, pays où le dollar américain circule comme monnaie libératoire, le FMI n'a pas demandé d'assurances du gouvernement

américain à l'effet que ces pays pourraient exécuter leurs obligations envers le FMI. On peut croire que ces exceptions se sont justifiées par le statut particulier dont jouissait le dollar américain avant l'établissement de taux de change flottants. On se souviendra, en effet, qu'en vertu du régime monétaire de Bretton Woods, le dollar américain était placé essentiellement sur le même pied que l'or. Dans l'éventualité où un Québec nouvellement souverain adoptait le dollar américain comme ayant cours légal, on peut croire que le FMI ne demanderait pas d'assurance aux États-Unis à l'effet que le Québec pourrait remplir ses obligations en vertu des statuts du FMI, compte tenu de la large utilisation du dollar américain comme mode de paiement international.

Que pourrait contenir une éventuelle entente entre le Québec et le Canada sur l'approvisionnement et la distribution de monnaie sur son territoire advenant que le Québec décidait unilatéralement d'utiliser la monnaie canadienne comme sa monnaie?

Elle devrait tout d'abord contenir des dispositions à l'effet que le Canada n'adoptera pas de mesures qui pourraient empêcher le Québec de remplir ses obligations envers le FMI. Ces assurances permettraient au Québec de se protéger contre l'adoption possible (mais tout de même peu probable) par le Canada de restrictions du type de celles mentionnées plus haut. Il serait également utile que l'entente prévoit spécifiquement la libre-circulation de la monnaie canadienne au Canada et au Québec. Il serait également utile pour le Québec que cette entente contienne des dispositions en vertu desquelles la Banque au Canada assurerait aux banques et autres institutions financières exerçant leurs activités au Québec un approvisionnement physique suffisant en billets. Notons que bien qu'utile, cette disposition ne serait pas essentielle puisqu'en l'absence de contrôle du type de ceux indiqués plus haut, les banques et autres institutions financières exerçant leurs activités au Québec pourraient se procurer du numéraire auprès des banques et institutions financières exerçant leurs activités au Canada et même à l'étranger.

2.3.6.10 Loi sur les accords de Bretton Woods

Cette loi sanctionne les mécanismes par lesquels le Canada satisfait aux accords internationaux créant le FMI, la BID, l'AID, la SFI et l'AMI. Advenant l'adhésion du Québec à ces accords, une législation québécoise appropriée sera nécessaire, laquelle devra tenir compte du statut du Québec face à chacune de ces organisations.

2.3.6.11 Législation en matière d'investissement

Le Québec devra décider de l'opportunité de se doter d'une législation en matière de contrôle des investissements. Encore une fois, si l'on désire éviter d'alimenter les craintes des intervenants étrangers sur les marchés de capitaux, il pourrait être préférable pour le Québec de ne pas trop s'éloigner, au départ, des règles actuellement en vigueur au Canada.

L'hypothèse d'une union monétaire jumelée à une libre circulation des biens, des personnes et des capitaux requerra des amendements à la législation canadienne pour refléter les termes de cette hypothèse. L'ampleur des modifications requises à la législation canadienne relève de la

négociation pour assurer que des Québécois seront assimilés à des Canadiens (et vice-versa) pour les fins de l'application de la législation des deux pays.

2.3.6.12 Législation sur le recyclage des produits de la criminalité

Le Québec devra décider de l'opportunité de se doter d'une législation, similaire à la législation fédérale, en matière de contrôle et de répression du recyclage financier des produits de la criminalité.

Conclusion générale

La nature du présent rapport se prête mal à la rédaction d'une conclusion traditionnelle. En effet, nous ne croyons pas utile ni même possible de reprendre ici les points saillants du titre 1 traitant du cadre juridique actuel du fonctionnement des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux au Canada et au Québec.

Pour ce qui est du titre 2 traitant des ajustements requis au cadre juridique actuel advenant la souveraineté du Québec, les commentaires suivants nous paraissent appropriés.

En premier lieu, l'insertion du Québec dans l'ordre juridique international relatif aux institutions financières nous paraît très importante. Cette insertion ne pourra cependant s'effectuer de façon automatique et unilatérale; le Québec devra négocier les conditions de son adhésion à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et devra se conformer aux procédures prévues pour l'accession au GATT, au FMI et à la Banque Mondiale.

Rien ne nous permet de conclure que ces négociations et ces procédures, bien que vraisemblablement longues et complexes, ne pourraient pas être couronnées de succès.

En second lieu, une ambitieuse proposition de reconnaissance mutuelle de toutes les institutions financières, inspirée du modèle adopté dans l'Europe communautaire, nous paraît la solution la plus prometteuse pour permettre au Québec souverain de manifester concrètement son désir de s'inscrire dans la tendance contemporaine de mondialisation des services financiers et d'encourager les intervenants actuels sur les marchés des capitaux à continuer de conduire leurs activités de la manière la plus régulière possible.

En fait, le régime de la reconnaissance mutuelle nous semble s'imposer de façon inévitable à l'égard des banques; pour ce qui est des autres institutions financières, le rejet du principe de la reconnaissance mutuelle entraînerait l'adoption du régime du traitement national, lequel ne s'éloigne pas sensiblement du régime présentement en vigueur au sein de la fédération canadienne.

En troisième et dernier lieu, rappelons simplement que nous avons énuméré dans notre rapport une série de modifications législatives (aussi bien aux législations fédérales que québécoises) dont

l'objet est de vraiment favoriser la continuité des activités quotidiennes des institutions financières en assimilant, pour des fins bien précises, le territoire du Canada à celui du Québec et vice-versa. L'adoption de ces modifications législatives n'est généralement pas absolument essentielle au maintien de l'harmonie dans le fonctionnement des marchés financiers, mais elle éliminerait des irritants inutiles tels l'obligation de déménager le siège social ou le lieu de la tenue d'une assemblée d'actionnaires ou encore la nécessité de modifier la composition d'un conseil d'administration pour y retrouver une majorité de «canadiens» ou de «québécois» selon le cas.

En bref, du strict point de vue juridique, il est possible de concevoir le maintien du fonctionnement harmonieux des marchés financiers advenant l'accession du Québec à la souveraineté. Il ne nous appartient pas de prévoir si la réaction des éléments humains de ces marchés permettra l'atteinte de cet objectif.

Annexe A

Liste des banques ayant une présence au Canada[1]

I-	BANQUES DE L'ANNEXE I	SIÈGE SOCIAL
	Banque Canadienne de l'Ouest	Edmonton
	Banque de Montréal	Montréal
	La Banque Toronto-Dominion	Toronto *
	Banque Nationale du Canada	Montréal
	Banque de Commerce Canadienne Impériale	Toronto *
	Banque Royale du Canada	Montréal
	La Banque de Nouvelle-Écosse	Halifax *
II-	BANQUES DE L'ANNEXE II FILIALES D'INSTITUTIONS CANADIENNES	
	Banque Laurentienne du Canada	Montréal
III-	BANQUES DE L'ANNEXE II FILIALES D'INSTITUTIONS ÉTRANGÈRES	
A-	Filiales de banques américaines	
	Banque Amex du Canada	Markham *
	Banque BT du Canada	Toronto
	Banque Chemical du Canada	Toronto
	Banque d'Amérique Canada	Toronto *
	Banque de Boston du Canada	Montréal *
	Banque de New York (Canada)	Toronto
	Banque First Interstate du Canada	Toronto
	Banque Manufacturers Hanover du Canada	Toronto
	Banque Mellon du Canada	Toronto
	Banque Morgan du Canada	Toronto
	Banque NBD du Canada	Toronto
	Banque République Nationale de New-York (Canada)	Montréal *
	Citibanque Canada	Toronto
	La Banque Chase Manhattan du Canada	Toronto *
	La Banque Security Pacific du Canada	Toronto *
	La Première Banque Nationale de Chicago (Canada)	Toronto

[1] : Information au 30 décembre 1991
* : Succursale(s) ou bureau de représentation au Québec

B- Filiales d'autres institutions étrangères

Banco Central du Canada	Toronto *
Banque ABN AMRO du Canada	Toronto *
Banque ANZ du Canada	Toronto
Banque Barclays du Canada	Toronto *
Banque Cho Hung du Canada	Toronto
Banque Comerica du Canada	Toronto
Banque Commerciale Italienne du Canada	Toronto *
Banque Dai-Ichi Kangyo (Canada)	Toronto
Banque Daiwa du Canada	Toronto
Banque Korea Exchange du Canada	Toronto
Banque de Crédit et de Commerce (Canada)	Montréal
Banque de Tokyo du Canada	Toronto *
Banque Dresdner du Canada	Toronto
Banque Fuji du Canada	Toronto *
Banque Hanil du Canada	Toronto
Banque Hapoalim (Canada)	Toronto *
Banque Hongkong du Canada	Vancouver *
Banque Industrielle du Japon (Canada)	Toronto
Banque Internationale de Commerce de Cathay (Canada)	Toronto
Banque Israël Discount du Canada	Toronto
Banque Leumi le-Israël (Canada)	Toronto *
Banque Mitsubishi du Canada	Vancouver
Banque Mitsui Taiyo Kobe (Canada)	Toronto
Banque National Westminster du Canada	Toronto *
Banque Nationale de Grèce (Canada)	Montréal *
Banque Nationale de l'Inde (Canada)	Toronto
Banque Nationale de Paris (Canada)	Montréal *
Banque Nazionale del Lavoro du Canada	Toronto *
Banque Paribas du Canada	Toronto
Banque Sanwa du Canada	Toronto *
Banque Sottomayor Canada	Toronto
Banque Standard Chartered du Canada	Toronto
Banque Sumitomo du Canada	Toronto
Banque Tokai du Canada	Toronto *
Banque Union Outre-Mer de Singapour (Canada)	Toronto
Banque United Overseas (Canada)	Vancouver
Crédit Lyonnais Canada	Montréal *
Crédit Suisse Canada	Toronto *
Deutsche Bank (Canada)	Toronto
Société de Banque Suisse (Canada)	Toronto *
Société Générale (Canada)	Montréal *
Union de Banques Suisses (Canada)	Toronto *

* Succursale(s) ou bureau de représentation au Québec

IV- BANQUES ÉTRANGÈRES	CHARTE	BUREAUX DE REPRÉSENTATION
Algemene Bank Nederland*	Pays-Bas	Toronto
American Express Bank	États-Unis	Montréal, Markham
Banca Serfin, S.N.C.	Mexique	Toronto
Banco do Brasil, S.A.	Brésil	Toronto
Banco Espanol de Credito, S.A.	Espagne	Montréal
Banco Nacional de México	Mexique	Toronto
Banco Real S.A.	Brésil	Toronto
Bank Hapoalim B.M.*	Israël	Toronto, Montréal
Bank J. Vontobel & Co. Ltd.	Suisse	Vancouver
Bank Leumi le-Israel Corporation	États-Unis	Toronto, Montréal
Bank of China	Chine	Toronto
Banque Centrale Populaire du Maroc	Maroc	Montréal
Banque Indosuez	France	Montréal
Banque Nationale de Paris*	France	Montréal
Bayerische Landesbank GZ	Allemagne	Toronto
Commerzbank AG	Allemagne	Toronto
Credito Italiano, S.P.A.	Italie	Toronto
Deutsche Bank AG*	Allemagne	Toronto
Habib Bank Ltd.	Pakistan	Toronto
Hambros Bank Limited	Grande-Bretagne	Toronto
Instuto Bancario San Paolo Di Torino	Italie	Toronto
Israel Discount Bank Limited*	Israël	Toronto, Montréal
Jugobanka United Bank	Yougoslavie	Montréal
National Mortgage Bank of Greece	Grèce	Vancouver, Toronto, Montréal
Overland Bank	Suisse	Vancouver
Royal Trust Bank (Switzerland)	Suisse	Toronto
S.G. Warburg Securities	Grande-Bretagne	Toronto
Société Générale*	France	Montréal
Stopanska Banka Skopje	Yougoslavie	Toronto
The Bank of Tokyo Ltd.	Japon	Vancouver
The Dai-Ichi Kangyo Bank, Ltd.*	Japon	Toronto
The Daiwa Bank, Limited*	Japon	Vancouver, Toronto
The Export-Import Bank of Japan	Japon	Toronto
The Fuji Bank, Limited*	Japon	Toronto
The Hokkaido Takushoku Bank Ltd.	Japon	Vancouver, Toronto
The Industrial Bank of Japan, Limited*	Japon	Toronto
The Korea Development Bank	Corée	Toronto
The Long-Term Credit Bank of Japan, Ltd.	Japon	Toronto
The Mitsubishi Bank, Limited	Japon	Toronto
The Mitsui Taiyo Kobe Bank (Canada)*	Japon	Toronto
The Mitsui Trust & Banking Co., Ltd.	Japon	Toronto
The St. Lawrence National Bank	États-Unis	Ottawa
The Sanwa Bank Ltd.*	Japon	Toronto

The Sumitomo Bank, Ltd.*	Japon	Toronto
The Sumitomo Trust & Banking Co., Ltd.	Japon	Toronto
The Tokai Bank, Ltd.*	Japon	Toronto
The Yasuda Trust and Banking Co., Ltd.	Japon	Toronto
United States National Bank of Oregon	États-Unis	Vancouver
Washington Mutual Savings Bank	États-Unis	Vancouver
Westdeutsche Landesbank GZ	Allemagne	Toronto

* : Ayant également une filiale bancaire au Canada

Annexe B

*Liste des sociétés de fiducie faisant affaires au Québec**

I - SOCIÉTÉS DE FIDUCIE QUÉBÉCOISES	SIÈGE SOCIAL
La Société de fiducie Bankers'Trust	Montréal
Trust Bonaventure Inc.	Montréal
Fiducie Canadienne Italienne	Montréal
Corporation Trust Capital	Montréal
Fiducie Desjardins Inc.	Montréal
Trust Général du Canada	Montréal
Compagnie de Fiducie Guardian	Montréal
Trust La Laurentienne du Canada Inc.	Montréal
Société de fiducie Lombard Odier	Montréal
Compagnie Montréal Trust	Montréal
Société Nationale de Fiducie	Montréal
Trust Prêt et Revenu	Montréal
Compagnie Trust Royal	Montréal
La Compagnie Sherbrooke Trust	Sherbrooke
II - SOCIÉTÉS DE FIDUCIE FÉDÉRALES	
La Société Canada Trust	London
Compagnie Trust Central Guaranty	Toronto
La société de Trust Household	Toronto
Société de fiducie Internationale	Toronto
Société de fiducie La Métropolitaine du Canada	Toronto
Compagnie Montréal Trust du Canada	Montréal
Compagnie Trust Morgan du Canada	Montréal
Société de Fiducie Mutuelle	Toronto
Compagnie Trust Prenor du Canada	Halifax
Compagnie de fiducie Sun Life	Toronto
La Compagnie de Fiducie Confédération	Halifax
III - SOCIÉTÉS D'UNE AUTRE PROVINCE	
Compagnie Trust First City (Alberta)	Calgary
La Compagnie de fiducie du Groupe Investors Ltée (Manitoba)	Winnipeg
Compagnie Trust National (Ontario)	Stratford

*: Information à jour au 31 décembre 1991

Annexe C

*Liste des sociétés de prêt ou d'épargne faisant affaires au Québec**

I -	SOCIÉTÉS D'ÉPARGNE QUÉBÉCOISES	SIÈGE SOCIAL
	La Financière Coopérants Prêts-Épargne Inc.	Alma
II -	**SOCIÉTÉS DE PRÊT FÉDÉRALES**	
A.	**Filiales bancaires**	
	Société d'hypothèque Banque Laurentienne du Canada	Montréal
	Société Hypothécaire Banque de Montréal	Calgary
	Société d'Hypothèque Banque Nationale	Montréal
	Société d'Hypothèques de la Banque Royale	Montréal
	La Société d'Hypothèques CIBC	Toronto
	Société hypothécaire de Hongkongbank	Vancouver
	Société hypothécaire Scotia	Scarborough
	La Société d'hypothèques TD	Toronto
B.	**Autres**	
	Hypothèques Trustco Canada	London
	Société d'hypothèques Central Guaranty	Halifax
	Société d'hypothèques First City	Vancouver
	Corporation Nationale d'Hypothèque Focus	Toronto
	Granville Société d'épargne et d'hypothèques	Vancouver
	Compagnie de prêts Guardcor	Montréal
	Compagnie de placements hypothécaires Morguard du Canada	Toronto
	Société d'hypothèques Victoria et Grey	Stratford
	Société d'épargne et d'hypothèque Sun Life	Toronto

*: Information à jour au 31 décembre 1991

Annexe D

*Liste des compagnies d'assurance québécoises**

I-	COMPAGNIES QUÉBÉCOISES D'ASSURANCE DE DOMMAGES	SIÈGE SOCIAL
A-	**Compagnies d'assurance**	
1)	**Compagnies à fonds social**	
	Alpha	Drummondville
	Bélair	Montréal
	Assurances Générales des Caisses Desjardins	Québec
	Canassurance-Générale	Montréal
	Capitale	Québec
	Clairvoyants	St-Césaire
	Coopérants-Générale	Montréal
	Gore Générale	Montréal
	Industrielle-Alliance Générale	Québec
	Laurentienne Agricole	Montréal
	Laurentienne Générale	Montréal
	Norgroupe	Lévis-Lauzon
	Provinces Unies	Montréal
	Société Nationale d'Assurances	Montréal
	SSQ Société	Québec
	St-Maurice	Québec
	Union Canadienne	Québec
	Union Québécoise	Trois-Rivières
	Unique	Québec
2)	**Mutuelles ou autres**	
	Barreau du Québec	Montréal
	Chambre des Notaires	Montréal
	Fabriques de Montréal	Montréal
	Fabriques de Québec	Québec
	Groupe Estrie-Richelieu	Granby
	Mutuelle d'Ottawa	Hull
	Ordre des dentistes	Montréal
	Société Mutuelle Réassurances	Québec

*: Information à jour au 31 décembre 1990

B- Sociétés mutuelles d'assurance

Abitibienne	Amos
Appalaches	Mégantic
Bagot	St-Liboire
Beauce	Beauceville-Est
Beauharnois	Ormstown
Bellechasse	St-Gervais
Bois-Franc	Warwick
Charlevoix-Montmorency	Baie St-Paul
Coaticook-Sherbrooke	Coaticook
Deux-Montagnes	St-Benoit Mirabel
Dorchester	Ste-Claire
Drummond	Drummondville
Est	Bic
Frontenac	Lac Mégantic
Gaspésie et des Iles	Causapscal
Groupe Kamouraska	Kamouraska
L'Isle-aux-Coudres	L'Isle-aux-Coudres
L'Islet	St-Jean-Port-Joli
Lac St-Jean	Lac St-Jean
Lac St-Pierre	Yamaska
Lanaudière	St-Alexis
Lévisienne-Orléans	St-Romuald-d'Etchemin
Lotbinière	Laurier-Station
Mauricienne	St-Narcisse
Montmagny	Montmagny
Outaouais	St-André-Avellin
Portneuvienne	St-Basile-de-Portneuf
Prairies	St-Edouard-de-Napierville
Rivière-du-Loup	Rivière-du-Loup
Rouyn-Noranda-Témiscamingue	Ville-Marie
Saguenay	Chicoutimi
Salaberry	Châteauguay
Soulanges	Coteau-Landing
Ste-Anne-des-Plaines	Ste-Anne-des-Plaines
Témiscouata	Dégelis
Val St-François	Windsor
Vallée	Shawville
Valmont	Waterloo
Vaudreuil	Rigaud
Verchères	St-Marc-sur-Richelieu

II- COMPAGNIES QUÉBÉCOISES D'ASSURANCE DE PERSONNES

A- Compagnies d'assurance-vie

1) Compagnies à fonds social

Aeterna-Vie	Montréal
Canassurance-Vie	Montréal
Desjardins (Assurance-Vie)	Lévis-Lauzon
Excellence	Montréal
Internationale	Montréal
Laurentienne Corporation	Québec
Mutualité-Assurance-Vie	Québec
Personnelle Vie	Québec
Provinces Unies	Montréal
Québécoise Promutuel-Vie	St-Jean-sur-Richelieu
St-Laurent	Montréal
Union Canadienne	Québec

2) Mutuelles ou autres

Coopérants-Vie	Montréal
Industrielle-Alliance Vie	Québec
Mutuelle des Fonctionnaires	Québec
Services de Santé	Québec
Solidarité	Québec
Survivance	St-Hyacinthe
Union-Vie	Drummondville

B- Sociétés de secours mutuels

Amicale Infirmière de l'Hôpital Général de Montréal	Montréal
Association d'hospitalisation du Québec	Montréal
Casacalenda (Citoyens de)	Lasalle
Entraide	Québec
Entraide des Israélites	St-Laurent
Fils d'Italie	Montréal
Industries Valcartier	Val Vélair
Policiers Municipaux de Québec	Québec
Prossedana	Lachine
Vigilance	Beauport
Yishitzer (Association)	Montréal

C- Compagnies d'assurances funéraires

Bourgie (Urgel)	Montréal
Brien (Robert et Marc)	St-Denis-sur-Richelieu
Frais Funéraires Limitée	Montréal
Funéraire Montréal	Montréal
Rousseau Frère	Trois-Rivières
Société Coopérative	Montréal

Annexe E

*Liste des sociétés d'assurance fédérales faisant affaires au Québec**

I-	SOCIÉTÉS FÉDÉRALES D'ASSURANCE DE DOMMAGES	SIÈGE SOCIAL
A-	**Sociétés d'assurance**	
1)	**Sociétés à fonds social**	
	Adriatique	Montréal
	Allstate du Canada	Markham (Ontario)
	Alta	Montréal
	Assureurs-Groupes	Toronto
	Bouclier Laurentien	Montréal
	Canada-Vie	Toronto
	Canadian Surety	Toronto
	Canadienne Commerce	Toronto
	Canadienne de Réassurances	Toronto
	Canadienne Générale	Scarborough (Ontario)
	Canadienne Provinciale	Toronto
	Cercle d'Or	Winnipeg
	Chateau	Toronto
	Chequers	Toronto
	Chubb du Canada	Toronto
	Cigna du Canada-Générale	Scarborough (Ontario)
	Citadelle-Générale	Toronto
	Co-Operators-Générale	Guelph (Ontario)
	Commonwealth	Vancouver
	Constitution du Canada	Toronto
	Continental du Canada	Toronto
	Cornhill du Canada	Toronto
	Coseco	Mississauga (Ontario)
	Cumis-Générale	Burlington (Ontario)
	Dominion (Compagnie d'Assurances)	Toronto
	Dominion du Canada	Toronto
	Élite	Vancouver
	Équitable-Générale	Montréal
	Federated du Canada-Générale	Winnipeg
	Fédération	Montréal
	Gan Canada	Toronto
	Garantie	Montréal
	General Accident	Toronto
	Grain	Winnipeg

* : Information à jour au 31 décembre 1990

Grands Lacs	Toronto
Groupe Commerce	St-Hyacinthe
Guardian du Canada	Toronto
Halifax-Générale	Halifax
Hartford du Canada	Willowdale (Ontario)
Herald	Toronto
Home Canadien	Montréal
Hypothèques du Canada	Toronto
Inspections et Assurances Chaudière	Toronto
Jevco	Montréal
John Deere	Grimsby (Ontario)
Laurentienne Casualty	Toronto
London et Midland	London (Ontario)
Markel	Toronto
Mercantile et Générale du Canada	Toronto
Métropolitaine	Toronto
Métropolitaine Générale	Montréal
Missisquoi	Frelighsburg (Québec)
Munich du Canada	Toronto
Nationale Réassurances	Montréal
Personnelle-Générale	Etobicoke (Ontario)
Prudasco	Montréal
Prudentielle d'Amérique-Générale	Scarborough (Ontario)
Prudentielle d'Angleterre-Canada	Toronto
Québec (Compagnie d'assurances)	Montréal
Royale du Canada	Toronto
Scor	Toronto
Seaboard du Canada	Toronto
Sécurité	Québec
Sécurité Nationale	Montréal
Skandia Canada	Toronto
Souveraine-Générale	Calgary
Sun Alliance	Toronto
Sûreté de l'Ouest	Régina
Toronto Générale	Scarborough (Ontario)
Traders General	Scarborough (Ontario)
Trafalgar du Canada	Toronto
Transit	Toronto
Unifund	St. John's (Terre-Neuve)
Union Commerciale du Canada-Générale	Toronto
Victoria du Canada	Scarborough
Wellington	London
Zurich du Canada-Indemnité	Toronto

2) Mutuelles ou autres

Economical	Waterloo (Ontario)
Wawanesa	Winnipeg

II- SOCIÉTÉS FÉDÉRALES D'ASSURANCE DE PERSONNES	SIÈGE SOCIAL
A- Sociétés d'assurance	
1) Sociétés à fonds social	
Abbaye	Burlington (Ontario)
Aetna-Vie du Canada	Toronto
Allstate du Canada-Vie	Markham (Ontario)
Canadienne de Réassurance	Toronto
Chrysler du Canada-Vie	Mississauga (Ontario)
Cigna du Canada-Vie	Toronto
Citadelle-Vie	Toronto
Co-Operators-Vie	Régina
Colonia	Toronto
Constellation	Toronto
Crown	Toronto
Cumis-Vie	Burlington (Ontario)
Empire	Kingston (Ontario)
Federated du Canada-Vie	Winnipeg
Financial du Canada	Etobicoke (Ontario)
Glacier National	Vancouver
Great-West	Winnipeg
Impériale	Toronto
Laurentienne-Vie du Canada	Québec
Laurier	Etobicoke (Ontario)
London Life	London (Ontario)
Maritime-Vie	Halifax
Mercantile Canada	Toronto
Métropolitaine du Canada	Ottawa
Nationale du Canada	Toronto
Nationale Réassurance	Montréal
New York Life-Canada	Toronto
NN-Assurance-Vie du Canada	Don Mills (Ontario)
Nord-Américaine, Première	North-York (Ontario)
North West du Canada	Vancouver
Prudentielle Amérique (Canada)	Toronto
Prudentielle d'Angleterre-Vie	Kitchener (Ontario)
Reliable	Hamilton (Ontario)
Royale Vie du Canada	Oakville (Ontario)
Seaboard Vie	Vancouver
Souveraine-Vie	Calgary
Standard Canada	Montréal
Sun Alliance & London-Canada	Toronto
Transamerica du Canada	Toronto
Union Commerciale du Canada-Vie	Scarborough (Ontario)
Voyageur (Compagnie d'assurances)	Brampton (Ontario)
Westbury Canadienne	Hamilton (Ontario)
Western-Vie	Etobicoke (Ontario)
Zurich du Canada-Vie et Santé	Toronto
Zurich du Canada-Vie	Toronto

2) Sociétés mutuelles ou autres

Canada sur la Vie	Toronto
Confédération	Toronto
Équitable-Vie	Waterloo (Ontario)
Manufacturers	Toronto
Mutuelle du Canada	Waterloo (Ontario)
Nord Américaine-Vie	North York (Ontario)
Sun Life du Canada	Toronto
Toronto Mutual Life	Toronto

B- Sociétés de secours mutuels

Actra	Toronto
Canadian Slovak League	Toronto
Fils de l'Écosse	Toronto
Forestier (Ordre indépendant)	Don Mills (Ontario)
Forestiers canadiens	Brantford (Ontario)
Grande Lodge d'Orange	Willowdale (Ontario)
Italo-Canadiens	Montréal-Nord
Slovaques du Canada	Windsor (Ontario)
Travailleurs du Canada	Winnipeg
Voyageurs de Commerce du Canada	Toronto

Annexe F

*Liste des sociétés d'assurance des autres provinces faisant affaires au Québec**

I-	SOCIÉTÉ D'ASSURANCE DE DOMMAGES DES AUTRES PROVINCES	CHARTE	SIÈGE SOCIAL
A-	**Sociétés d'assurance**		
1)	**Sociétés à fonds social**		
	Anglo Canada	Ontario	London
	Axa Home	Ontario	Toronto
	Commerce et Industrie	Ontario	Toronto
	Coronation	Ontario	Toronto
	Gerling Globale-Générale	Ontario	Toronto
	Gerling Globale-Réassurances	Ontario	Toronto
	Pafco	Ontario	Toronto
	Scottish & York	Ontario	Scarborough (Ontario)
	Simcoe & Erie	Ontario	Hamilton (Ontario)

II-	SOCIÉTÉS D'ASSURANCE DE PERSONNES DES AUTRES PROVINCES		
1)	**Société à fonds social**		
	Gerling Globale-Vie	Ontario	Toronto
2)	**Mutuelles ou autres**		
	Assomption	Nouveau-Brunswick	Moncton
	Union du Canada	Ontario	Ottawa

*: Information à jour au 30 décembre 1991

Annexe G

*Liste des sociétés d'assurance étrangères faisant affaires au Québec**

I-	SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES D'ASSURANCE DE DOMMAGES	CHARTE	BUREAU PRINCIPAL AU CANADA
A-	**Sociétés d'assurance**		
1)	**Sociétés à fonds social**		
	Abeille Réassurances	France	Toronto
	Aegon	Angleterre	Mississauga (Ontario)
	Aetna Accidents et Garanties	Etats-Unis	Toronto
	Affiliated FM	Etats-Unis	Willowdale (Ontario)
	AGF Réassurances	France	Montréal
	Allstate	Etats-Unis	Markham (Ontario)
	Américaine-Réassurances	Etats-Unis	Toronto
	American Bankers	Etats-Unis	Willowdale
	American Home	Etats-Unis	Toronto
	American National Fire	Etats-Unis	Saskatoon (Saskatchewan)
	American Road	Etats-Unis	Oakville (Ontario
	Ancienne République	Etats-Unis	Hamilton (Ontario)
	Aviation & Général	Angleterre	Toronto
	Baloise	Suisse	Toronto
	British Aviation	Angleterre	Toronto
	Calvert	Etats-Unis	Toronto
	Chicago Title	Etats-Unis	Toronto
	Christiania	Etats-Unis	Toronto
	Chrysler Insurance	Etats-Unis	Mississauga (Ontario)
	Continental	Etats-Unis	Toronto
	Continental Casualty	Etats-Unis	Toronto
	Crédit A.C.I.	Etats-Unis	Montréal
	E.R.C. (Société de réassurances)	Etats-Unis	Toronto
	Ecclésiastiques	Angleterre	Toronto
	Fédérale	Etats-Unis	Toronto
	Fireman's Fund	Etats-Unis	Toronto
	General Security	Etats-Unis	Montréal
	Générales d'Amérique	Etats-Unis	Mississauga (Ontario)
	Great American	Etats-Unis	Saskatoon (Saskatchewan)
	Groupe Neerlandais	Pays-Bas	North York (Ontario)
	Hanover	Etats-Unis	Toronto
	Hartford Fire	Etats-Unis	Willowdale (Ontario)
	Helvetia	Suisse	Montréal

*: Information à jour au 31 décembre 1990

Home	Etats-Unis	Toronto
Indemnité Maritimes	Etats-Unis	Toronto
Kansa International S.A.	Finlande	Montréal
Lawyers	Etats-Unis	Toronto
Lloyd's de Londres	Angleterre	Montréal
London	Angleterre	Toronto
Maritime	Angleterre	Toronto
Maritimes, Aériennes & Terrestres	France	Montréal
Motors	Etats-Unis	Thornhill (Ontario)
Munich	Allemagne	Toronto
N.A.C.	Etats-Unis	Willowdale (Ontario)
New Hampshire	Etats-Unis	Toronto
New Zealand	Nouvelle-Zélande	Toronto
Niagara	Etats-Unis	Toronto
Norman	Angleterre	Ste-Foy
North America	Etats-Unis	Scarborough (Ontario)
North American-Société Réassurances	Etats-Unis	Toronto
Norwich Union (Incendie)	Angleterre	Toronto
Norwich Winterthur	Angleterre	Montréal
Nouvelle Rotterdam	Pays-Bas	Hamilton (Ontario)
Orion S.R.L.	Angleterre	Toronto
Philadelphia Reinsurance	Etats-Unis	Toronto
Phoenix Assurances	Angleterre	Toronto
Pohjola	Finlande	Montréal
Progressive	Etats-Unis	Willowdale (Ontario)
Providence Washington	Etats-Unis	Toronto
Prudentielle-Assurances Limitée	Angleterre	Montréal
Reliance	Etats-Unis	Toronto
Royal Exchange	Etats-Unis	Toronto
Safeco	Etats-Unis	Mississauga (Ontario)
Saint-Paul	Etats-Unis	Toronto
Scottish Dominion	Angleterre	Mississauga (Ontario)
Sécurité de Hartford	Etats-Unis	Toronto
Société Anonyme Française	France	Montréal
Société Générale de Réassurances	Etats-Unis	Toronto
Sorema	France	Montréal
Sovereign	Angleterre	Montréal
Sphere Drake	Angleterre	Toronto
Stewart	Etats-Unis	Ottawa
Storebrand	Norvège	Toronto
Suisse Compagnie Anonyme	Suisse	Montréal
Suisse de Réassurances	Suisse	Toronto
Taisho	Japon	North York (Ontario)
Tokio	Japon	Toronto
Trade Indemnity	Angleterre	Ottawa
Transamerica	Etats-Unis	Toronto
Transatlantique	Etats-Unis	Toronto
Transcontinentale	France	Montréal
Travelers Indemnité	Etats-Unis	Toronto
Underwriters	Etats-Unis	Toronto
Union Commerciale Limitée	Angleterre	Toronto

Union Société de Réassurances	Suisse	Montréal
Unione Italiana	Italie	Montréal
Unite	Etats-Unis	Toronto
United States Fidelity & Guarantee	Etats-Unis	Toronto
United States Fire	Etats-Unis	Toronto
Victory	Angleterre	Toronto
Yasuda	Japon	Scarborough (Ontario)
Zurich	Suisse	Toronto

2) Mutuelles ou autres

Allendale Mutual	Etats-Unis	Willowdale (Ontario)
Arkwright	Etats-Unis	Toronto
Axa Re	France	Montréal
Employeurs de Wausau	Etats-Unis	North York (Ontario)
Liberty Mutual Fire	Etats-Unis	Don Mills (Ontario)
Liberty Mutual Insurance	Etats-Unis	Don Mills (Ontario)
Lumbermen's Underwriting	Etats-Unis	Dorval (Québec)
Lumbermens Mutual	Etats-Unis	Toronto
Mutuelles du Mans	France	Toronto
Protection	Etats-Unis	Oakville (Ontario)
Sentry	Etats-Unis	Toronto
Utica	Etats-Unis	Toronto

II- SOCIÉTÉS D'ASSURANCE DE PERSONNES

A- Sociétés d'assurance

1) Sociétés à fonds social

Abeille Réassurances	France	Toronto
Aetna-Vie	Etats-Unis	Toronto
AGF Réassurances	France	Montréal
Alexander Hamilton	Etats-Unis	North York (Ontario)
Allstate-Vie	Etats-Unis	Markham (Ontario)
Américaine-Vie	Etats-Unis	Montréal
American Bankers Life	Etats-Unis	Willowdale (Ontario)
American Income	Etats-Unis	Toronto
American Life	Etats-Unis	Toronto
Amex Life	Etats-Unis	Toronto
Ancienne République-Vie	Etats-Unis	Hamilton (Ontario)
Balboa Life	Etats-Unis	London (Ontario)
Bankers Life and Casualty	Etats-Unis	Toronto
Capitol	Etats-Unis	Toronto
Cologne Life	Etats-Unis	Toronto
Combined d'Amérique	Etats-Unis	Toronto
Connecticut General Life	Etats-Unis	Toronto
Continental Assurances	Etats-Unis	Toronto
Crédit-Vie	Etats-Unis	Toronto
Federated-Vie	Etats-Unis	Winnipeg (Manitoba)

Ford	Etats-Unis	Oakville (Ontario)
Gan Vie	France	Montréal
Globe	Etats-Unis	Toronto
John Alden	Etats-Unis	Winnipeg (Manitoba)
Liberty Life-Boston	Etats-Unis	Don Mills (Ontario)
Life Investors	Etats-Unis	Toronto
Life Reassurance	Etats-Unis	Toronto
Maccabees	Etats-Unis	Windsor (Ontario)
Massachusetts Indemnity	Etats-Unis	Mississauga (Ontario)
Mercantile et Générale Limitée	Angleterre	Toronto
MIC (Assurance-Vie)	Etats-Unis	Thornhill (Ontario)
Munich	Allemagne	Toronto
National Fidelity	Etats-Unis	Scarborough (Ontario)
North America-Vie	Etats-Unis	Toronto
North American-Compagnie Réassurances	Etats-Unis	Montréal
North American-Vie et Dommages	Etats-Unis	Don Mills (Ontario)
NRG London Reinsurance	Angleterre	Montréal
Paul Revere	Etats-Unis	Burlington (Ontario)
Pennsylvania Life	Etats-Unis	Mississauga (Ontario)
Provident Life and Accident	Etats-Unis	Toronto
Prudentielle-Assurances Limitée	Angleterre	Montréal
Royale Belge	Belgique	Montréal
Société Commerciale-Réassurances	France	Montréal
Storebrand	Norvège	Toronto
Suisse de Réassurances	Suisse	Toronto
Sun Alliance and London	Angleterre	Toronto
Transamérica-Occidental	Etats-Unis	Toronto
Travelers	Etats-Unis	Toronto
Unione Italiana	Italie	Montréal
United American	Etats-Unis	Toronto
Unum Life America	Etats-Unis	Toronto

2) Mutuelles ou autres

Commercial Travelers	Etats-Unis	Etobicoke (Ontario)
Cuna Mutuelle	Etats-Unis	Burlington (Ontario)
Equitable Life	Etats-Unis	Montréal
General American-Vie	Etats-Unis	Toronto
John Hancock	Etats-Unis	Toronto
Massachusetts Mutual Life	Etats-Unis	Toronto
Metropolitaine-Vie	Etats-Unis	Ottawa
Minnesota Mutual	Etats-Unis	Toronto
Mutuelles du Mans Vie	France	Québec
New England	Etats-Unis	Toronto
New York (Mutuelle)	Etats-Unis	Don Mills (Ontario)
New York Life	Etats-Unis	Toronto
Norwich Union-Vie	Angleterre	Toronto
Omaha (Mutuelle d')	Etats-Unis	Toronto
Phoenix Mutual Life	Etats-Unis	Toronto
Principal Mutual	Etats-Unis	Toronto
Prudentielle d'Amérique-Vie	Etats-Unis	Scarborough (Ontario)

Standard Life	Ecosse	Montréal
State Mutual Life	Etats-Unis	Toronto
Unum Life	Etats-Unis	Toronto

B- Sociétés de secours mutuels

Arcane Royal	Etats-Unis	Hamilton (Ontario)
Canado-Américaine	Etats-Unis	Trois-Rivières
Cercle des ouvriers	Etats-Unis	Montréal
Chevaliers de Colomb	Etats-Unis	Saskatoon (Saskatchewan)
Croatian Fraternal Union	Etats-Unis	Toronto
Electrical Workers	Etats-Unis	Willowdale (Ontario)
North American Benefit	Etats-Unis	Sarnia (Ontario)
Sourds (Fraternelle des)	Etats-Unis	Pickering (Ontario)
Ukrainienne	Etats-Unis	Toronto
United Transportation	Etats-Unis	Ottawa
Voyageurs de Commerce Amérique	Etats-Unis	Kitchener (Ontario)

Annexe H

Traités multilatéraux à vocation mondiale touchant aux activités des institutions financières auxquels le Canada n'est pas encore partie

Convention d'Unidroit sur l'affacturage international, conclue à Ottawa le 28 mai 1988, 1LM 27: 922

Convention d'Unidroit sur le crédit-bail international, conclue à Ottawa le 28 mai 1988, 1LM 27: 922

Convention portant loi uniforme sur les lettres de change et billets à ordre, avec annexe et Protocole, conclue à Genève le 7 juin 1930, 143 RTSDN; JORF 24 oct. 36

Convention destinée à régler certains conflits de lois en matière de lettre de change et de billets à ordre, avec Protocole, conclue à Genève le 7 juin 1930, 143 RTSDN; JORF 24 oct. 36; RCDIP 1930.543

Convention relative au droit de timbre en matière de lettres de change et de billets à ordre, avec Protocole, conclue à Genève le 7 juin 1930, 143 RTSDN; JORF 24 oct. 36; UKTS 1934/14

Convention portant loi uniforme sur les chèques, conclue à Genève le 19 mars 1931, 143 RTSDN; JORF 24 oct. 36

Convention destinée à régler certains conflits de lois en matière de chèques, avec Protocole, conclue à Genève le 19 mars 1931, 143 RTSDN; JORF 24 oct. 36; RCDIP 1936.260

Convention relative au droit de timbre en matière de chèques, conclue à Genève le 19 mars 1931, 143 RTSDN; JORF 24 oct. 36; UKTS 1933/26

Convention des Nations-Unies sur les lettres de change internationales et les billets à ordre internationaux, adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 9 décembre 1988, Doc. ONU A/43/820; ILM 28:170

Notes

1. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.- U., c. 3, art. 91, 92
2. *Caisse populaire Notre-Dame* c. *Moyen*, (1967) 59 W.W.R. 129; *Robinson* c. *Countrywide Factors*, (1978) 1 R.C.S. 753
3. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 1, art. 91(14)
4. *Loi sur les banques*, L.R.C. (1985) ch. B-1
5. *Loi sur la Banque du Canada*, L.R.C. (1985) ch. B-2
6. *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, L.R.C. (1985) ch. C-3
7. *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, L.R.C. (1985) ch. C-21
8. *Loi sur la monnaie*, L.R.C. (1985) ch. C-52
9. *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. (1985), ch. 18 (3e supp.), partie I
10. *Loi sur la monnaie royale canadienne*, L.R.C. (1985) ch. R-9
11. *A.G. Alberta* c. *A.G. Canada*, (1939) A.C. 117; *A.G. Alberta* c. *A.G. Canada*, (1947) A.C. 503 (C.J.C.P.)
12. *Central Computer Services Ltd.* c. *Toronto-Dominion Bank*, (1980) 107 D.L.R. (3d) 88
13. P.N. McDonald, *The B.N.A. Act and the Near Banks : A case study in Federalism*, (1972) 10 *Alta L.Rev.* 155
14. *Loi sur les lettres de change*, L.R.C. (1985) ch. B-4
15. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 1, art. 91(21)
16. *Loi sur la faillite*, L.R.C. (1985) ch. B-3
17. *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. (1985) ch. C-36
18. *Loi sur les liquidations*, L.R.C. (1985) ch. W-11
19. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 1, art. 91(10), 91(13)
20. *Id.*, art. 92(13), 92(16)
21. *Id.*, art. 92(11)
22. *Loi sur les compagnies*, L.R.Q., c. C-38

23. *Loi sur les coffrets de sûreté*, L.R.Q. c. C-28

24. *Loi sur les connaissements, les reçus et les cessions de biens en stock*, L.R.Q., c. C-53

25. *Loi sur les intermédiaires de marché*, L.R.Q., c. I-15.1

26. *Loi sur les pouvoirs spéciaux des corporations*, L.R.Q., c. P-16

27. *Loi sur le recouvrement de certaines créances*, L.R.Q., c. R-2.2

28. *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., c. V-1.1

29. *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, L.R.Q., c. S-29.01

30. *Loi sur les sociétés de prêts et de placements*, L.R.Q., c. S-30

31. *Loi sur les sociétés de prêt*, L.R.C. (1985) ch. L-12

32. *Loi sur les sociétés de fiducie*, L.R.C. (1985) ch. T-20

33. *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, L.C. 1991 ch. 45

34. *Re Dominion Trust Company*, (1918) 3 W.W.R. 1023; *Caisse populaire Notre-Dame* c. *Moyen*, (1967) 59 W.W.R. 129

35. *Loi sur les caisses d'entraide économique*, L.R.Q., c. C-3

36. *Loi sur les caisses d'épargne et de crédit*, L.R.Q., c. C-4.1

37. *Loi sur les corporations de fonds de sécurité*, L.R.Q. c. C-69.1

38. *Loi sur les sociétés d'entraide économique*, L.R.Q., c. S-25.1

39. *Loi remplaçant la Loi concernant La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec*, L.Q. 1989, c. 113

40. *Loi sur l'assurance-dépôts*, L.R.Q., c. A-26

41. *Loi concernant certaines caisses d'entraide économique*, L.R.Q., c. C-3.1

42. *Loi sur les associations coopératives de crédit*, L.R.C. (1985) ch. C-41; nouvelle *Loi sur les associations coopératives de crédit*, L.C. 1991 ch. 48

43. *Loi constituant en corporation Canadian Co-operative Credit Society Limited*, S.C. 1952-53, ch. 58

44. *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques*, L.R.C. (1985) ch. I-12

45. *Loi sur les compagnies d'assurance étrangères*, L.R.C. (1985) ch. I-13

46. *Loi sur les sociétés d'assurances*, L.C. 1991 ch. 47

47. *Loi sur les assurances*, L.R.Q., c. A-32

48. *Loi sur les intermédiaires de marché*, précitée, note 25

49. *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, précitée, note 9

50. *Loi sur l'inspecteur général des institutions financières*, L.R.Q., c. I-11.1

51. *Loi sur Investissement Canada*, L.R.C. (1985), ch. 28 (1er supp.)

52. *Loi sur les assurances*, précitée, note 47, art. 44

53. *Code criminel*, L.R.C. (1985) ch. C-46

54. *Loi sur les sociétés par actions*, L.R.C. (1985) ch. C-44

55. *Code civil du Bas-Canada*, art. 1034-1036, 1040b, 1092, 1118, 1119, 1577

56. *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, L.R.C. (1985), ch. 32 (2e supp.)

57. *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, L.R.Q., c. R-15.1

58. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 1, art. 91

59. *Loi sur les banques*, L.C. 1991 ch. 46

60. Fédéral : *Loi sur les sociétés de fiducie*, précitée, note 32; Québec : *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, précitée, note 29

61. *Loi sur les compagnies*, précitée, note 22, art. 98

62. *Loi sur les pouvoirs spéciaux des corporations*, précitée, note 26, art. 1

63. *Infra*, chapitre 5, section 1, aux pp. 47 et 48

64. *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q., c. E-18, art. 9; D. 1611-89, (1989) 121 *G.O.* II, 5553

65. *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, précitée, note 33

66. *Infra*, chapitre 5, section 2, aux pp. 48 à 50

67. *Canadian Financial Institutions - Trust and Loan Companies - Credit unions*, para. 15000, Don Mills, CCH Canadian Limited, 1991, au para. 15050

68. Fédéral : *Loi sur les sociétés de prêt*, précitée, note 31; Québec : *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, précitée, note 29

69. *Supra*, chapitre 2, section 1, aux pp. 35 à 38

70. *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, précitée, note 33

71. *Supra*, chapitre 2, section 2, aux pp. 38 à 41

72. *Canadian Financial Institutions*, précitée, note 68, au para. 15100; voir aussi : V. Arnett, W.B. Rose, *Doing Business in Canada - Regulation of Foreign Investment*, vol. 1, c. 3, New York, Matthew Bender Co., 1991, au para. 3.03 [12]

73. *Supra*, chapitre 2, section 4, p. 42

74. *Loi constituant en corporation Canadian Co-operative Credit Society Limited*, précitée, note 43

75. *Loi remplaçant la Loi concernant La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec*, précitée, note 39

76. *Loi sur associations coopératives de crédit*, précitée, note 42

77. *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-dépôts*, R.R.Q. 1981, c. A-26, r.1, art. 23

78. *Accord entre la Société d'assurance-dépôts du Canada et la Régie de l'assurance-dépôts du Québec*, intervenu le 22 janvier 1969

79. *Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, Projet de loi C-48 (deuxième lecture le 5 février 1992) 3e session, 34e législature (Can.)

80. *Loi sur les banques*, précitée, note 59, art. 413; *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, précitée, note 33, art. 413

81. *Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, précitée, note 79, art. 11

82. *Id.*, art. 11

83. Fédéral : *Loi sur les sociétés d'assurances*, précitée, note 46, art. 485; Québec : *Loi sur les assurances*, précitée, note 47, art. 203

84. *Loi sur les compagnies*, précitée, note 22, art. 98

85. *Loi sur les assurances*, précitée, note 47, art. 45

86. *Loi sur les sociétés d'assurances*, précitée, note 46

87. *Infra*, chapitre 2, section 1, p. 65

88. D.B. Houston, *Doing business in Canada - Insurance*, vol. 3, c. 27, New York, Matthew Bender Co., 1991, au para. 27.01[2]

89. *Id.*

90. *Insurance Act*, R.S.O. (1990), c. I.8

91. *A.G. of Canada* c. *A.G. of Alberta*, (1961) 1 A.C. 588; *A.G. of Ontario* c. *Reciprocal Insurers*, (1924) A.C. 328, *In Re Insurance Act of Canada*, (1932) A.C. 41

92. *Loi sur les assurances*, précitée, note 47, art. 420(aa)

93. *Loi sur les sociétés d'assurances*, précitée, note 46, art. 449; *Règlement d'application de la Loi sur les assurances*, R.R.Q., 1981, c. A-32, r. 1, art. 31.1

94. *Règlement d'application de la Loi sur les assurances*, précitée, note 93, art. 31.2

95. *Loi sur les valeurs mobilières*, précitée, note 28, art. 276

96. *Id.*, art. 277

97. *Id.*, art. 295.1

98. *Id.*, art. 306

99. Bulletin de la Commission des valeurs mobilières du Québec, *Instruction générale canadienne C-1*, «Approbation de documents à l'échelle canadienne», vol. XVII, n° 34, 20-08-86

100. *Loi sur les valeurs mobilières*, précitée, note 28, art. 177

101. *Id.*, art. 180.1

102. *Id.*, art. 310

103. *Canadian Securities Law Reporter*, t.5, «The Montreal Exchange Charter-By-Laws-Regulations», *Topical Law Reports*, Don Mills, CCH, 1990

104. *Id.*, règlement 2, art. 2101

105. *Id.*, règlement 3, art. 3101

106. *Id.*

107. *Id.*, art. 3201

108. *Id.*, art. 3301

109. *Id.*

110. *Id.*, art. 3401

111. *Id.*, art. 3905

112. *Id.*, règle 5, art. 5101

113. *Id.*, art. 5126

114. *Id.* règle 6

115. *Id.*, art. 6005

116. *Id.*, règle 7, art. 7001, 7004

117. *Id.*, art. 7004

118. *Id.*, art. 7201 et suiv.

119. *Id.*, art. 7203

120. *Id.*, art. 7213

121. *Id.*, règle 9, art. 9004

122. *Id.*, art. 9007-9102

123. *Id.*, art. 9900

124. *Id.*, art. 9904

125. *Id.*, règle 10

126. *Canadian Securities Law Reporter*, précité, note 103, règlement 3; *Règlement sur les valeurs mobilières*, (1983) 115 *G.O.* II, 1533, art. 228

127. *Loi sur les valeurs mobilières*, précitée, note 28, art. 148

128. *Id.*, art. 149

129. *Id.*, art. 151

130. *Id.*, art. 152

131. *Règlement sur les valeurs mobilières*, précité, note 126, art. 220

132. *Id.*, art. 221

133. *Id.*, art. 230.1 et suiv.

134. *Id.*, art. 203

135. *Id.*; *Bulletin de la Commission des valeurs mobilières du Québec, Instruction générale Q-9*, «Courtiers, conseillers en valeurs et représentants», vol XV, no 17, 26-04-85

136. *Règlement sur les valeurs mobilières*, précité, note 126, art. 204

137. *Id.*, art. 205

138. *Id.*, art. 206

139. *Id.*, art. 215

140. *Id.*

141. *Id.*, art. 225 et suiv.

142. *Id.*, art. 228

143. *Id.*, art. 215

144. *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, précitée, note 56, art. 4(2), 4(4)

145. *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, précitée, note 57, art. 1(a)

146. *Id.*, art. 1(b)

147. *Employment Benefit & Pension Guide*, Don Mills, CCH Canadian Limited, au para. 1535

148. *Le Présent mémoire de Convention signé en double exemplaire le 12 février 1969 entre le Ministre des Finances du Canada et la Régie des Rentes du Québec*, non-publiée

149. *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, art. 147.1(2)

150. *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3, art. 1

151. *Loi de l'impôt sur le revenu*, précitée, note 147, art. 147.1(6)

152. *Id.*

153. *Id.*, art. 147.2

154. *Id.*, art. 56(1)(a)

155. *Loi sur les impôts*, précitée, note 150, art. 965.0.2, 965.0.3 et 310

156. *Id.*, art. 212(1)(h)

157. *Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, S.C. 1984, ch. 20, Annexe I, art. XVIII

158. Projet d'amendements techniques, 20 décembre 1991

159. *Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu*, L.R.C. (1985) ch. I-4

160. *Loi de l'impôt sur le revenu*, précitée, note 149, art. 149(1)(o)

161. *Loi sur les impôts*, précitée, note 150, art. 998 c.1, c.2 et c.3

162. *Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, précitée, note 156, art. XXI

163. *Loi de l'impôt sur le revenu*, précitée, note 149, art. 206(2)

164. *Id.*, art. 206.1

165. *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, précitée, note 56, art. 5(b)

166. *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, précitée, note 57, art. 24

167. *Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension*, (1987) 121 *Gaz. Can.* II, 167, art. 6 et Annexe III

168. *Id.*, Annexe III

169. *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, précitée, note 57, art. 168

170. *Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension*, précité, note 167, art. 2(1); *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, précitée, note 57, art. 3

171. *Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension*, précité, note 167, art. 9(8); *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, précitée, note 57, art. 129, 130

172. *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, précitée, note 56, art. 26

173. *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, précitée, note 57, art. 98

174. *Règlement sur les régimes complémentaires de retraite*, (1990) 122 *G.O.* II, 3246, art. 16 à 31

175. *Loi de l'impôt sur le revenu*, précitée, note 149, art. 147.3

176. *Id.*, art. 146, 146.3

177. *Id.*, art. 212

178. *Loi sur les impôts*, précitée, note 150, art. 2

179. Le Comité de Bâle des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires se compose des représentants des banques centrales et des autorités de surveillance des pays du Groupe des Dix (Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) et du Luxembourg. Le Comité se réunit à la Banque des Règlements Internationaux, à Bâle (Suisse)

180. Document de travail, *Exigences en matière de suffisance de fonds propres à l'égard des banques canadiennes*, Bureau du Surintendant des Institutions Financières, Canada, février 1992

181. *Loi de l'impôt sur le revenu*, précitée, note 149, art. 33.1

182. *Loi sur les impôts*, précitée, note 150, art. 737.13 et suiv.; *Règlement sur les impôts*, R.R.Q. 1981, c. 3-I, art. 737.13 R1 et suiv.

183. *Loi sur les lettres de change*, précitée, note 14, art. 8

184. *Id.*, art. 2

185. *Id.*, art. 10, 11

186. *Id.*, art.120

187. *Id.*, art. 123

188. *Id.*, art. 159

189. *Id.*, art. 162

190. *Id.*, art. 164

191. *Id.*, art. 177

192. *Id.*, art 187

193. *Loi sur la faillite*, précitée, note 16, art. 2

194. *Id.*, art. 42

195. *Id.*, art. 2

196. *Id.*, art. 67

197. *Id.*, art. 2, 183 à 191

198. *Id.*, art. 86

199. *Id.*, art.136

200. *Id.*, art. 216

201. *Loi sur les banques*, précitée, note 4, art. 212

202. *Loi sur les arrangements avec les créanciers de compagnies*, précitée, note 17, art. 2, 4

203. *Id.*, art. 2

204. *Id.*, art. 9

205. *Loi sur les liquidations*, précitée, note 18, art. 12

206. *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985) ch. C-34, art. 2.1

207. *Id.*, art. 49(1)

208. *Id.*, art. 49(2)

209. *Id.*, art. 82

210. *Id.*, art. 83

211. *Id.*, Partie IX

212. *Loi sur Investissement Canada*, précitée, note 51, art. 3

213. *Id.*

214. *Id.*

215. *Id.*

216. *Id.*, art. 10(a)

217. *Id.*, art. 10(b)

218. *Id.*, art. 10(c)

219. *Id.*, art. 10(h)

220. *Id.*, art. 10(j)

221. *Id.*, art. 11

222. *Id.*, art. 14(3), 14(4)

223. *Id.*, art. 26, 27

224. *Id.*, art. 28

225. *Id.*, art. 39

226. *Id.*, art. 40

227. *Loi sur la Banque du Canada*, précitée, note 5, art. 4(2)

228. *Id.*

229. *Id.*, art. 5(1)

230. *Id.*, art. 6(4)

231. *Id.*, art. 9(1)

232. *Id.*, art. 10(4)

233. *Id.*, art. 10(2)

234. *Id.*, art. 10(4)

235. *Id.*, art. 14(2)

236. *Id.*, art. 18(a)

237. *Id.*, art. 18(b)

238. *Id.*, art. 18(c)

239. *Id.*, art. 18(d)

240. *Id.*, art. 18(h)

241. *Id.*, art. 18(l)

242. *Id.*

243. *Id.*, art. 18(p)

244. *Id.*, art. 19

245. *Id.*, art. 22(1)

246. *Id.*, art. 25(1)

247. *Id.*, art. 25(4)

248. *Id.*, art. 25(6)

249. *Id.*, art. 27

250. *Loi sur les liquidations*, précitée, note 18, art. 2, 6

251. *Id.*, art. 6

252. *Id.*, art. 2

253. *Id.*, art. 151 à 158

254. *Id.*, art. 161

255. *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques*, précitée, note 44, art. 162; *Loi sur les compagnies d'assurance étrangères*, précitée, note 45

256. *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, précitée, note 7, art. 5

257. *Id.*, art. 6

258. *Id.*, art. 7

259. *Id.*, art. 4

260. *Id.*, art. 30

261. *Id.*, art. 14

262. *Id.*, art. 15

263. *Id.*, art. 18(1)

264. *Id.*, art. 28(1)

265. *Id.*, art. 31

266. *Loi sur l'intérêt*, L.R.C. (1985) ch. I-15

267. *Id.*, art. 2

268. *Id.*, art. 3

269. *Id.*, art. 4

270. *Id.*, art.6

271. *Id.*, art. 10

272. *Loi sur la monnaie*, précitée, note 8

273. *Id.*, art. 3

274. *Id.*, art. 8

275. *Id.*, art. 17

276. *Loi sur la monnaie royale canadienne*, précitée, note 10, art. 4

277. *Id.*, art. 12

278. *Loi sur les accords de Bretton Woods*, L.R.C. (1985) ch. B-7

279. *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, S.C. 1991, ch. 26

280. Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, *La Succession d'États, la Succession aux traités*, Québec, Assemblée Nationale, 1991, 9 p.

281. IVAN BERNIER, *La Dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Québec, Assemblée nationale, 1992, 82 p.

282. *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, A/Conf., 80/16, Add. 2, vol. 111

283. IVAN BERNIER, *La Dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain*, précitée, note 281, p. 57; J. MAURICE BRODEUR, *L'accession à l'indépendance du Québec et le partage du patrimoine fédéral: un cadre d'analyse*, (1991) 4 *Bulletin de la SDIE (Canada)*, 17-18

284. JACQUES BROSSARD. *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1976, p. 436

285. *Report of the First Committee of the United Nations General Assembly*, Doc. NU A/C 1/212, (1947), cité dans JOSEPH GOLD, *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund*, Washington, International Monetary Fund, 1974, p. 289

286. *Hodge* c. *L. Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117; GIL REMILLARD, *Le Fédéralisme canadien*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, pp. 163-164; PETER HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, The Carswell Company Limited, 1985, p. 258

287. *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Annexe A de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis*, L.C. 1989, c. 65

288. IVAN BERNIER, *La Dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain*, précitée, note 281, p. 57 et 58

289. *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 55 R.T.N.U. 194 (cette référence constitue la référence au texte original de l'Accord général; celui-ci a été modifié depuis à de nombreuses reprises. La dernière modification importante a été apportée en 1980 suite à la conclusion des négociations du Tokyo Round

290. *Accord général sur le commerce des services (projet)*, Ottawa, Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, Secteur des négociations commerciales multilatérales, MTN. TNC/W/FA

291. «Statuts du Fonds monétaire international», Annexe I de la *Loi sur les accords de Bretton Woods*, précitée, note 278

292. Cité dans DOMINIQUE CARREAU, PATRICK JUILLARD et FLORY, THIEBAUT, *Droit international économique*, 2e édition, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, pp. 122-123

293. «International Monetary Fund, The road from Bretton Woods», *The Economist*, Londres, 27 septembre 1980, pp. 116-117

294. «Accord relatif à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement», Annexe II de la *Loi sur les accords de Bretton Woods*, précitée, note 278

295. «Statuts de l'Association internationale de développement», Annexe III de la *Loi sur les accords de Bretton Woods*, précitée, note 278

296. «Statuts de la Société Financière Internationale», Annexe IV de la *Loi sur les accords de Bretton Woods*, précitée, note 278

297. «Convention portant création de l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements», Annexe V de la *Loi sur les accords de Bretton Woods*, précitée, note 278

298. «Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement économiques», *Recueil des traités 1961*, No. 18, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 63

299. «Deuxième directive du Conseil du 15 décembre 1989 visant à la coordination des dispositions législatives, régle.nentaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et modifiant la directive 77/780/CEE», *Journal officiel des Communautés européennes*, no L 386 du 30.12.89, art. 18 à 21

300. *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, précitée, note 29, art. 15

301. *Loan and Trust Corporation Act*, R.S.O., 1990, c. L-25, art. 33

302. *Loi sur les banques*, précitée, note 4, art. 8(d)

303. *A.G. Alberta* c. *A.G. Canada*, (1939) A.C. 117 (C.J.C.P.), à la p. 118

304. *British Columbia Power Corporation Ltd.* c. *A.G. of British Columbia*, (1963) 44 W.W.R. 65 (S.C. B.-C.); *Société Asbestos* c. *Société nationale de l'amiante*, 1981 (C.A.) 43; *Lymburn* c. *Mayland*, 1932 A. C. 318 (C.J.C.P.); *Morgan et al* c. *A.G. for Prince Edward Island et al*, (1976) 2 R.C.S. 349 aux pp. 364-365

305. «Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis», Annexe A de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis*, précitée, note 277, art. 1402

306. DAVID E.W. LAIDLER and WILLIAM B.P. ROBSON, *Two Nations, One Money ? Canada's Monetary System following a Quebec Secession*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1991, pp. 28-29

Table de la législation

1. *Canada*

Code Criminel, L.R.C. (1985) ch. C-46

Loi constituant en corporation «Canadian Co-operative Credit Society Limited», S.R.C. 1952-53, ch. 58

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., R.- U., c. 3

Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, ch. 63

Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts, S.C. 1984, ch. 20

Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, L.R.C.(1985), ch. 32 (2e supp.)

Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension, (1987) 121 *Gaz. Can.* II, 167

Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, Projet de loi C-48 (deuxième lecture le 5 février 1992) 3e session, 34e législature (Can.)

Loi sur Investissement Canada, L.R.C. (1985), ch. 28 (1er supp.)

Loi sur les associations coopératives de crédit, L.C. 1991 ch. 48

Loi sur les banques, L.C. 1991 ch. 46

Loi sur les sociétés d'assurances, L.C. 1991 ch. 47

Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, L.C. 1991 ch. 45

Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) ch. I-4

Loi sur l'intérêt, L.R.C. (1985) ch. I-15

Loi sur l'Association canadienne des paiements, L.R.C. (1985) ch. C-21

Loi sur la Banque du Canada, L.R.C. (1985) ch. B-2

Loi sur la faillite, L.R.C. (1985) ch. B-3

Loi sur la monnaie, L.R.C. (1985) ch. C-52

Loi sur la monnaie royale canadienne, L.R.C. (1985) ch. R-9

Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, L.R.C. (1985) ch. C-3

Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, L.R.C. (1985), ch. 18 (3e supp.), partie I

Loi sur les accords de Bretton Woods, L.R.C. (1985) ch. B-7

Loi sur les associations coopératives de crédit, L.R.C. (1985) ch. C-41

Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, L.R.C. (1985) ch. C-36

Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, L.R.C. (1985) ch. I-12

Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, L.R.C. (1985) ch. I-13

Loi sur les lettres de change, L.R.C. (1985) ch. B-4

Loi sur les liquidations, L.R.C. (1985) ch. W-11

Loi sur les sociétés de fiducie, L.R.C. (1985) ch. T-20

Loi sur les sociétés de prêt, L.R.C. (1985) ch. L-12

Loi sur les sociétés par actions, L.R.C. (1985) C-44

Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, L.C. 1989 ch. 65

2. *Québec*

Code civil du Bas-Canada

Loi concernant certaines caisses d'entraide économique, L.R.Q., c. C-31

Loi remplaçant la Loi concernant la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec, L.Q. 1989, c. 113

Loi sur l'assurance-dépôts, L.R.Q., c. A-26

Loi sur l'exécutif, L.R.Q., c. E-18

Loi sur l'inspecteur général des institutions financières, L.R.Q., c. I-11.1

Loi sur les assurances, L.R.Q., c. A-32

Règlement d'application de la Loi sur les assurances, R.R.Q., 1981, c. A-32, r.1

Loi sur les caisses d'entraide économique, L.R.Q., c. C-3

Loi sur les caisses d'épargne et de crédit, L.R.Q., c. C-4.1

Loi sur les coffrets de sûreté, L.R.Q., c. C-28

Loi sur les compagnies, L.R.Q., c. C-38

Loi sur les connaissements, les reçus et les cessions de biens en stock, L.R.Q., c. C-53

Loi sur les corporations de fonds de sécurité, L.R.Q., c. C-69.1

Loi sur les impôts, L.R.Q., c. I-3

Loi sur les intermédiaires de marché, L.R.Q., c. I-15.1

Loi sur le recouvrement de certaines créances, L.R.Q., c. R-2-2

Loi sur les régimes complémentaires de retraite, L.R.Q., c. R-15.1

Règlement sur les régimes complémentaires de retraite, (1990) 122 *G.O.* II, 3246

Loi sur les sociétés d'entraide économique, L.R.Q. c. S-152

Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne, L.R.Q. c. S-29.01

Loi sur les sociétés de prêts et de placements, L.R.Q., c. S-30

Loi sur les valeurs mobilières, L.R.Q., c. V-1.1

Règlement sur les valeurs mobilières, (1983) 115 *G.O.* II, 1533

3. *Autres Provinces*

Financial Institutions Act, S.B.C. 1989, c. 47

Insurance Act, R.S.O. 1990, c. I.8

Licensing Act, R.S.P.E.I. 1988, c. L-11

Loan and Trust Companies Act, R.S.N.-B. 1987, c. L-11.2

The Corporations Act, R.S.M. 1987, c. 225

The Trust Companies Act, R.S.A. 1980, c. T-9

The Trust Companies Act, R.S.N.S. 1989 c. 478

Trust and Loan Corporations Act, S.S. 1980-81, c. T-22.1

Trust and Loan Companies Licensing Act, S.N., 1974, n° 120

Loan and Trust Corporations Act, R.S.O. 1990, c. L.25

4. *Étranger*

«Deuxième directive du Conseil du 15 décembre 1989 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et modifiant la directive 77/780/CEE», *Journal officiel des Communautés européennes*, no L 386 du 30.12.89, p.1

5. *Traités internationaux*

Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, annexe A de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis*, L.C. 1989, c. 65

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 55 UNTS 194 (cette référence constitue la référence au texte original de l'Accord général; celui-ci a été modifié à de nombreuses reprises. La dernière modification importante a été apportée en 1980 suite à la conclusion des négociations du Tokyo Round)

Accord général sur le commerce des services (projet), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, Secteur des négociations commerciales multilatérales, MTN.TNC/W/FA

Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement économiques, Canada Treaty Series, 1961, No 18, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963

Statuts du Fonds monétaire international, *Accord relatif à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement*, *Statuts de l'Association internationale de développement*, *Statuts de la Société Financière Internationale* et *Convention portant création de l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements*, annexes I, II, III, IV et V de la *Loi sur les accords de Brettons Woods*, L.R.C. (1985) c. B-7

Table de la jurisprudence

A.G. Alberta c. *A.G. Canada*, (1939) A.C. 117

A.G. Alberta c. *A.G. Canada*, (1947) A.C. 503

A.G. of Canada c. *A.G. of Alberta*, (1916) 1 A.C. 588

Belmoral Mines Ltd. c. *Bissegger*, J.E. 84-851 (C.S.)

Caisse populaire Notre-Dame c. *Moyen*, (1967) 59 W.W.R. 129

A.G. of Ontario c. *Reciprocal Insurers* (1924) A.C. 328

Central Computer Services Ltd. c. *Toronto-Dominion Bank*, (1980) 107 D.L.R. (3d) 88

In Re Insurance Act of Canada, (1932) A.C. 41

Re Dominion Trust Company, (1918) 3 W.W.R. 1023

Robinson c. *Countrywide Factors*, (1978) 1 R.C.S. 753

Bibliographie

Doctrine

BAXTER, E., *The Law of Banking*, 3e éd., Toronto, Carswell, 1981, 574 p.

BEAUDOIN, G.-A., *La constitution du Canada*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1990, 987 p.

BERGERON, J.-G., *Les contrats d'assurance (terrestre)*, Montréal, Éditions SEM, 1989, 510 p.

BRASSARD, J., *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1976, 800 p.

CARREAU, D., et al., *Droit international économique*, 2e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, 631 p.

CRAWFORD, B., *Crawford & Falconbridge Banking and Bills of Exchange*, 8e Éd., Toronto, Canada Law Book, 1986, 1929 p.

FINKELSTEIN, N., *Laskin's Canadian Constitutional law*, Toronto, Carswell, 2 volumes, 1986, 1501 p.

GOLD, J., *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund*, Washington, International Monetary Fund, 1974, 683 p.

HOGG, P.W., *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell Company, 2nd Ed., 1985, 830 p.

JACKSON, J.H., *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, The Bobbs - Merrill Company 1969, 918 p.

JOHNSON, D., *Canadian Securities Regulation*, Toronto, Butterworths, 1977, 505 p.

KINDRED, H., *Castel, G-J. et Graham, W. International Law chiefly as interpreted and applied in Canada*, 4e éd., Canada, Emond Montgomery Publications, 1987, 958 p.

LAIDLER, D. et al., *Two Nation's, one Money ? Canada's Monetary System following a Quebec Secession*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1991, 88 p.

Articles

«A question of definition, A Survey of International Banking», *The Economist*, Londres, 7 avril 1990, 72 p.

AXWORTHY, C.S., «The uniqueness of credit unions», *Banking & Finance Law Review*, (1988) Vol. 2 No 3, pp. 283

BERNIER, I., *La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Québec, Assemblée nationale, 1992, 82p.

BINAVINCE, E.S., et S. FAIRLEY, «Banking and the Constitution : Untested Limits of Federal Jurisdiction», (1986) 65 *R. du B. Can.* (numéro spécial) pp. 328

BLAIR, M., «Europe 1992 and the harmonization of Standards for the Regulation of Financial Institutions», (1990) 16 *C. Bus. L. J.*, 98

BLIDNER, J., «Conflicts of interest, Trust Companies and the Chinese Wall», (1984) 9 *Can. Bus. L.J.*, 435

BOUCHARD, J.-M. «La réforme québécoise des institutions financières» (1985) 1 *Assurances* 7

BOUSQUET, J.-M., «Les assurances de personnes - rétrospective et perspective», (1985) 1 *Assurances* 1

Bureau du surintendant des institutions financières, *Rapport annuel 1991*, Ottawa, 30 p.

CAYA, J. «Registration under the Insurance Companies Act of Canada», (1983) 1 *Assurances* 35

CLAROTTI, P., «Le rôle du processus d'intégration communautaire dans la dérégulation en matière bancaire», (1986) *Revue de droit des affaires internationales*, 625

Commission des valeurs mobilières du Québec, *Rapport annuel 1990-1991*, Québec, C.V.M.Q., 1991, 90 p.

DELMOLY, J., «L'Europe financière», 1990 *Revue des Affaires européennes*, 43

DIONNE, G., «Entering the EEC to Provide Services: the Case of Insurance», (1990-1991) 4 *Canada - U.S. Business Law Review*, 125

Economics of Confederation, Financial Sector: Deposit - Taking Institutions, Ottawa, Informetrica, Octobre 1991

Economics of Confederation, Registered Pension Plans, Ottawa, Informetrica, Juillet 1991, 13 p.

Economics of Confederation, Financial Sector: Life and Health Insurance, Ottawa, Informetrica, Novembre 1991, 21 p.

Europe 1992, Company Law, Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, Janvier 1991, 57 p.

Europe 1992, Working Group Report on European Economic and Monetary Union, Ottawa, Gouvernement du Canada, Novembre 1990, 25 p.

Europe 1992, Working Group Report on Competition Policy, Ottawa, Gouvernement du Canada, Janvier 1991, 65 p.

FÈVRE, J.-P., «Le Marché européen unique de l'assurance», 1990 *Revue des Affaires européennes, 51*

GANS, B., «Reasonableness has a limit to extra-territorial jurisdiction», (1985), vol. 62, *Washington University Law Quarterly*, 681

GLORIEUX, G., ANDREWS, M., «Reform of Federal Financial Institutions Legislations» (1991) 2 *Assurances* 171

Inspecteur général des institutions financières, *Tableau récapitulatif des états annuels des assureurs 1990.*, Québec, 1991, 86 p.

HAMMOND, R.M. «Life Insurance Regulation in Canada», (1991) 2 *Assurances* 197

Harmonisation interprovinciale des législations régissant les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne, Québec, Ministère des finances, 24 p.

HOPT, K. J., «Legal Harmonization on the Way to Europe 1992: Banking and Capital Markets», (1989) 4 *Banking & Finance Law Review*, 318

HOUSTON, D.B., *Doing Business in Canada - Insurance*, vol 3, c. 27, New York, Matthew Bender Co., 1991

1992 Implications of a Single European Market, Financial Services, Ottawa, Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, Septembre 1990, 41 p.

JOLIVET, C., «Traitement national: pilier de la réglementation du commerce des services dans l'Accord canado-américain de libre-échange», (1990-1991) 4 *Canada - U.S. Business Law Review*, 213

KUYPER, P.J., «European community law and extra-territoriality : some trends and new developments», (1984) vol. 33, *International and comparative law quarterly*, 1013

KOLLIAS, S., «The Financial Dimensions of the Internal Market (Progress on Implementation and Prospects) / Libre circulation et marché unifié des capitaux», 1990 *Revue de droit des affaires internationales*, 43

L'inspecteur général des institutions financières, *Rapport annuel sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne - 1990*, Québec, Direction des communications de l'Inspecteur général des institutions financières, 1991, 117 p.

L'inspecteur général des institutions financières, *Rapport annuel sur les caisses d'épargne et de crédit - 1990*, Québec, Direction des communications de l'inspecteur général des institutions financières, 1991, 133 p.

L'inspecteur général des institutions financières, *Rapport annuel sur les assurances - 1990*, Québec, Direction des communications de l'inspecteur général des institutions financières, 100 p.

L'institut canadien des valeurs mobilières, *Cours sur le commerce des valeurs mobilières au Canada*, A.C.C.O.V.A.M., Montréal, 1990-1991

MACINTOSH, R., «The impact of extra-territoriality on role banking», (1986) vol. 11, *Canadian Business Law Journal*, 274

McDONALD, P. N., «The B.N.A. Act and the near banks : a case study in federalism», (1972) 10 *Alta. L.R.* p. 155

MOREAU, R., «L'évolution du droit des assurances : Aspects constitutionnels et législatifs», (1982) 1 *Assurances* 83

PARIZEAU, R. «L'évolution de l'assurance de dommages au Canada et le positionnement de Sodarcan», (1991) 2 *Assurances* 161

«Pieces on the board, A Survey of European Insurance», *The Economist*, Londres, 24 février 1990, 24 p.

PLAMONDON, L., «Life Insurance in Quebec since 1976 : Some Points of Interest», (1978) *Meredith Lect.*

PRUJINER, A., «La personnalité morale et son rattachement en droit international privé», (1990), 31, *C. de D.*, 1049

REYNOLDS, J.I., «International Financial Centre Legislation in Canada» (1990) 4 *B.F.L.R.* 53

Régie de l'assurance-dépôts du Québec, *Institutions inscrites au 31 décembre 1991*, Québec, 1991, 64 p.

«Remember me, A Survey of Insurance», *The Economist*, Londres, 6 juin 1987. 24 p.

«Super Bank, A Survey of International Banking», *The Economist*, Londres, 26 mars 1988, 80 p.

TALPIS, J., «Aspects juridiques de l'activité des sociétés et corporations étrangères au Québec», (1976) *C.P. du N.*, 215

TROTTIER, B., «Le contrôle juridique des entreprises multinationales», (1986) 27 *C. de D.* 419

VASSEUR, M., «Des Aspects Juridiques de l'Europe financière et, plus particulièrement, bancaire», 1991, *Revue de droit des affaires internationales*, 171

VASSEUR, M., «Vers l'Europe financière unifiée, dans L'Influence du droit communautaire sur le droit des affaires en France dans la perspective de 1992», (1987) 31 *Revue de jurisprudence commerciale*, 109

VEILLETTE, G. «Règles fiscales applicables aux centres financiers et aux centres bancaires internationaux», Association de planification fiscale et financière, Congrès 1988, 321

WEIR J.P. «Tort, Legislative and Regulatory Developments Affecting Insurance Activities in Canada (1989) 1 *C.I.L.R.* 95

John McCallum

Commentaires à l'intention de la Commission

La transcription intégrale du témoignage de John McCallum se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 13, 4 décembre 1991

C'est un grand honneur pour moi de me trouver ici et je remercie les membres de la Commission de m'avoir invité.

Chris Green et moi-même avons effectué une étude économique d'une question qui fait l'objet d'un intense débat politique. Il s'agit cependant, comme j'espère vous le montrer, d'une étude équitable et honnête. Nous, les Québécois, devons affronter la réalité au mieux de nos capacités. C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire.

Vous avez notre étude devant vous et vous remarquerez que nous l'avons complétée par les commentaires de cinq critiques francophones respectés, MM. Pierre Fortin, Mario Polèse, Pierre-Paul Proulx, René Simard et François Vaillancourt. Que l'on estime ou non que ces commentaires affaiblissent les conclusions de notre étude, ils renforcent de toute manière la crédibilité de l'engagement que nous avons pris, c'est-à-dire favoriser un débat honnête et ouvert sur ce sujet particulièrement important : les conséquences économiques de la souveraineté du Québec.

Je m'attacherai principalement à expliquer nos estimations des déficits budgétaires d'un Québec indépendant. Je vous exposerai nos hypothèses point par point et je comparerai également nos résultats avec ceux du Conseil économique du Canada ainsi qu'avec l'étude réalisée par Henri-Paul Rousseau pour la commission Bélanger-Campeau. Pendant que je parle, vous voudrez peut-être consulter le tableau 1 du présent document, qui résume les résultats des trois études. Je mentionnerai également en passant que, même si je conteste un certain nombre des hypothèses de la commission Bélanger-Campeau, il s'agit néanmoins d'un travail de défrichage de la plus haute qualité. Cette étude a fixé les critères en fonction desquels doit être jugé le travail réalisé par ceux qui, comme nous, se sont ensuite attaqués à la même tâche.

1. L'hypothèse principale : une rupture à l'amiable

Essayer de prévoir les conséquences économiques de la division d'un pays est un peu comme chercher à prévoir le nombre d'acres qui seront détruits par un feu de forêt. S'il n'y a pas de vent et que les pompiers sont proches, il peut très bien n'y avoir que très peu de dégâts. Mais si les vents soufflent fort et si les efforts que nous déployons pour éteindre l'incendie sont contrecarrés par l'erreur humaine, alors qui sait quelles étendues de forêt le feu finira par détruire? Notre hypothèse fondamentale veut qu'il n'y ait guère ou pas du tout de vent et peu ou pas d'erreurs humaines, c'est-à-dire que la rupture se fera à l'amiable. Il n'y aura pas de nouveaux obstacles venant entraver les échanges commerciaux avec les États-Unis ou le reste du Canada, pas de restrictions sur le crédit, de crise sur les marchés des changes ou de chute prononcée des investissements, pas d'exode massif de population ou de capital hors du Québec et pas de crise politique sur le territoire de la province.

Tableau 1

Estimation du déficit d'un Québec souverain lors de son premier exercice : comparaison entre les études Bélanger-Campeau et McCallum-Green (Année de référence : 1990-1991. Les chiffres sont en milliards de dollars)

Déficit selon la commission Bélanger-Campeau		9,3	
Plus :			
Supplément d'intérêt pour :			
(i)	répartition différente de la dette	0,3	
(ii)	passif au titre du régime de retraite	0,7	
(iii)	différence dans l'évaluation et le partage des actifs	0,6	
(iv)	Banque du Canada	0,4	
Plus :			
Perturbations résultant des :			
(i)	mouvement de population hors Québec	0,4	
(ii)	prime sur les intérêts	0,7	
(iii)	augmentation temporaire du chômage	1,2	
Égale :			
Déficit pour le premier exercice selon McCallum-Green		13,5	
(Pourcentage du PIB)		(8,6%)	
Plus :			
(i)	«effet Landry» dans le domaine de la défense	1,2	
(ii)	effet de rationalisation	0,1	
(iii)	Banque du Canada	-0,6	
Égale :			
Estimation révisée du déficit pour le premier exercice		14,4	
(Pourcentage du PIB)		(9,0%)	
Rappel - incidence de la souveraineté sur le budget :			
(Pourcentage du PIB entre parenthèses)			
Original de McCallum-Green - premier exercice		4,5	(2,8%)
Conseil économique du Canada - premier exercice		5,0	(3,1%)
Original de McCallum-Green - troisième exercice		8,8	(5,0%)
Original de McCallum-Green - cinquième exercice		10,0	(5,0%)

Remarques : l'expression «original» McCallum-Green indique qu'il s'agit des estimations faites par les auteurs avant les ajustements apportés pour «l'effet Landry», la rationalisation et la Banque du Canada tel qu'indiqué dans ce tableau. Les chiffres cités ayant été arrondis, les totaux indiqués peuvent paraître inexacts. Nous pourrions bien sûr nous tromper sur l'un ou l'autre, voire même l'ensemble de ces points. Quoi qu'il soit, c'est là l'hypothèse que nous posons, celle d'une rupture à l'amiable, et c'est la principale raison pour laquelle il faut considérer que, de façon générale, nos estimations tendent à être plutôt optimistes. Dans le jargon des économistes, je vous expose le «scénario du meilleur cas possible».

2. *Le budget en détail*

Le budget d'un Québec indépendant serait fonction de quatre éléments principaux :

- l'élément «provincial», qui correspond à ce que dépense actuellement le gouvernement du Québec;

- le solde du budget de fonctionnement «fédéral» correspondant à la différence entre les nouvelles dépenses que le Québec devrait assumer et les recettes fiscales qui iraient au Québec plutôt qu'à Ottawa;

- les intérêts débiteurs nets «fédéraux» qui dépendent de la répartition de l'actif et du passif fédéral;

- les effets de perturbation en rapport avec les coûts de la transition vers la souveraineté.

En ce qui concerne l'élément provincial, nous prenons simplement pour acquis que le déficit demeure de 2 milliards de dollars pour chacun des cinq premiers exercices du Québec souverain. Les trois autres éléments doivent être examinés de plus près.

2.1 Solde du budget de fonctionnement fédéral

Dans ce cas, nous avons décidé de tout simplement accepter les chiffres donnés par la commission Bélanger-Campeau : l'effet net serait d'ajouter environ 200 millions de dollars au déficit du Québec. Cela se compare à un surplus de 1,4 milliard de dollars dans le cas de référence fédéraliste. Le coût net de l'accession du Québec à la souveraineté sur ce plan se chiffre donc à 1,6 milliard de dollars. D'un côté, nous perdrions près de 3 milliards de dollars à cause de l'arrêt des paiements de péréquation (sur une base nette) et parce que la province reçoit maintenant plus de prestations d'assurance-chômage qu'elle ne verse de cotisations. D'un autre côté, selon la commission Bélanger-Campeau, nous épargnerions près d'un milliard de dollars, parce que nous dépenserions beaucoup moins pour la défense, ainsi que 300 millions de dollars supplémentaires du fait de l'ensemble des réductions au titre des autres postes de dépense.

Pour au moins deux raisons, je crois maintenant que ces estimations sont trop optimistes. Tout d'abord, voilà quelques jours, Robert Bernier, de l'École nationale d'administration publique, a estimé que les dépenses de défense d'un Québec indépendant s'élèveraient à quelque 3 milliards de dollars par an. M. Bernard Landry, vice-président du Parti Québécois, a déclaré, selon ce qui a été rapporté, qu'il s'agirait d'un «ratio acceptable»[1]. Puisque nous

1. *The Gazette*, 30 novembre 1991, p. A5.

nous étions fondés sur le chiffre de 1,8 milliard de dollars donné par la commission Bélanger-Campeau pour la défense, l'incorporation de ce que l'on pourrait appeler «l'effet Landry» accroîtrait nos estimations du déficit d'une somme substantielle de 1,2 milliard de dollars par an.

Le deuxième problème porte sur l'élimination des dépenses superflues occasionnées par le chevauchement des juridictions. Dans ce cas également, nous avons pris les chiffres cités par la commission Bélanger-Campeau, qui indiquent que les efforts de rationalisation réduiraient les dépenses de 261 millions de dollars par an. Ce point soulève cependant un problème dont, tout comme la commission Bélanger-Campeau, nous ne tenons pas compte. La rationalisation est une arme à double tranchant. On peut croire que le gouvernement fédéral se caractérise par tant de gaspillage et d'inefficacité qu'il est possible de trouver des formules de rationalisation qui réduiraient les dépenses de, par exemple, 1 milliard de dollars. Mais l'on a souvent tendance à oublier que cela revient à dire que l'on s'apprête à congédier quelque 20 000 fonctionnaires ou, ce qui revient au même, que nous ne réengageons pas les 2 000 fonctionnaires fédéraux qui résident maintenant au Québec.

Il est absolument illogique de dire que l'on absorbera au sein de la fonction publique provinciale l'ensemble des anciens fonctionnaires fédéraux et que nous réduirons en même temps les dépenses par des rationalisations de grande envergure.

De telles rationalisations auraient à l'évidence des conséquences néfastes pour les personnes concernées mais elles auraient aussi une incidence budgétaire. Étant donné la faiblesse actuelle de l'économie ainsi que l'augmentation du chômage qui serait liée aux coûts de la transition vers la souveraineté, il est fort peu probable que l'ensemble de ces gens retrouveraient rapidement un emploi. Les recettes fiscales du gouvernement en seraient affectées. De plus, bien évidemment, c'est le gouvernement du Québec indépendant et non le gouvernement fédéral qui devrait leur verser des prestations d'assurance-chômage. Pour toutes ces raisons, je crois peu probable que les économies nettes que permettraient à court terme la rationalisation soient supérieures à 50 cents par dollar de dépenses éliminées. Par conséquent, sur la base du chiffre de 261 millions de dollars que cite la commission Bélanger-Campeau, nous devrions ajouter environ 130 millions de dollars à nos estimations de déficit.

2.2 *Répartition des actifs et du passif fédéral*

En définitive, la répartition des actifs et du passif fédéral dépend de négociations politiques dont le résultat est incertain. La position initiale du Québec pourrait être fondée sur les conclusions de la commission Bélanger-Campeau alors que celle du reste du Canada pourrait s'appuyer sur le principe de ce que l'on appelle les «avantages historiques», c'est-à-dire demander au Québec de rembourser les avantages dont nous sommes sensés avoir profité au fil des années. Si tel était le cas, l'écart initial des positions des deux parties au sujet de la portion de la dette fédérale brute que le Québec devrait assumer serait énorme : 66 milliards de dollars par rapport à 120 milliards de dollars.

Dans le cas d'une «rupture à l'amiable», le différend pourrait peut-être se régler par l'intermédiaire d'un arbitrage que les deux parties seraient obligées d'accepter. L'arbitre s'efforcerait d'aboutir à un règlement équitable. Fondamentalement, c'est ce que nous nous efforçons de faire dans notre étude.

Nous estimons que, pour la première année d'indépendance, le gouvernement du Québec aurait à verser des intérêts nets s'élevant à 9,2 milliards de dollars alors que la commission Bélanger-Campeau chiffre cette somme à 7,1 milliards. Quatre facteurs expliquent cette différence de 2,1 milliards de dollars :

. **Le partage de la dette** (0,3 milliard de dollars). Nous calculons une part sur la base du PIB (23,4 %) alors que la part déterminée par la commission Bélanger-Campeau se fonde sur les recettes fiscales fédérales (22,8 %). Il existe une autre formule, moins avantageuse, qui prend pour base le poids démographique du Québec (25 %).

. **Le passif au titre du régime de retraite** (0,7 milliard de dollars). La quasi totalité des économistes estimeront que le passif encouru au titre du régime de retraite devrait être partagé dans les mêmes proportions que la dette d'ensemble. Le critère retenu par la commission Bélanger-Campeau, la province de résidence, n'est absolument pas recevable. Cela ne devrait pas donner lieu à une controverse, du moins pas chez les économistes.

. **L'évaluation et le partage des actifs** (0,6 milliard de dollars). Fondamentalement, la commission Bélanger-Campeau veut que le Québec «vende» au Canada des actifs qui sont évalués à 14,3 milliards de dollars et qui produisent un rendement annuel moyen d'environ 3 %, et ce, en échange d'une réduction de 14,3 milliards de dollars de la dette du Québec sur laquelle nous payerions disons 10 %. Il serait certainement plaisant pour nous que le reste du Canada accepte une telle transaction, mais il n'est pas si bête! L'hypothèse retenue par l'étude McCallum-Green soutient que, quels que soient les actifs physiques que le Québec acquiert, le revenu que la province en tire devrait équivaloir à 23,4 % du revenu de biens dont profite actuellement le gouvernement fédéral. En d'autres termes, notre part des intérêts à verser sur la dette fédérale comme notre part des revenus tirés des biens fédéraux seraient de 23,4 %.

. **La Banque du Canada** (0,4 milliard de dollars). Pierre Fortin a raison de déclarer que la formule que j'applique suppose de faire payer deux fois la seigneuriage au Québec. Depuis que l'étude a été rédigée, Yvan Stringer, de l'École des hautes études commerciales, m'a fait part d'une excellente idée au sujet de la façon dont on peut résoudre le problème technique qui me préoccupait alors. Je crois donc maintenant que, si la rupture se produit «à l'amiable», ce point devrait être abandonné.

Nous pouvons donc modifier de trois façons les estimations que nous avons données à l'origine pour le déficit : du fait de «l'effet Landry» sur les dépenses de défense, en conséquence de l'effet de rationalisation et à cause de l'effet relatif à la Banque du Canada. Comme le montre le tableau 1, l'incidence combinée de ces trois facteurs augmente les estimations du déficit de quelque 700 millions de dollars par an.

2.3 Les coûts de transition

Nous sommes dans ce cas confrontés à trois éléments : les migrations hors de la province, la prime rajoutée au taux d'intérêt et une augmentation temporaire du chômage.

En ce qui concerne les **migrations hors de la province**, nous partons du principe que le taux net d'émigration serait deux fois supérieur à ce que le Québec a connu entre 1976 et 1981. En ce qui concerne la **prime de risque** qui frapperait les taux d'intérêt, nous prenons pour hypothèse que les taux d'intérêt appliqués à la dette du Québec seraient de 1,6 % plus élevés que ceux qui conditionnent actuellement les intérêts que verse le gouvernement fédéral. On remarquera que le reste du Canada subirait lui aussi des taux d'intérêt plus élevés que ceux qui prévalent en ce moment. Dans le passé, cet écart a été supérieur à 1,6 % au début des années 70 alors qu'il s'établissait à 1 % au début de cette année. Il ne s'agit donc pas d'une hypothèse extrême, surtout puisque nous calculons que l'effet de la prime appliquée au taux d'intérêt ne serait ressenti que graduellement, à mesure du renouvellement de la dette fédérale actuelle.

La question la plus difficile est peut-être celle du chômage supplémentaire qui résulterait des bouleversements inhérents à la transition vers la souveraineté. Il est très difficile de prévoir ce qui se passerait. Nous partons du principe que l'accession à la souveraineté donnerait lieu à une augmentation **temporaire** du taux de chômage qui serait de 1 % la première année, culminerait à 2 % durant les deuxième et troisième années pour ensuite retomber à 1 % lors de la cinquième année.

Qu'en savons-nous? Nous ne sommes sûrs de rien et personne ne peut avancer de certitude à cet égard. Nous donnons cependant nos résultats de façon telle que le lecteur qui souhaite s'appuyer sur d'autres hypothèses, par exemple un taux de chômage supplémentaire égal à zéro, peut facilement ajuster nos estimations budgétaires en fonction de ses préférences. Nous soutenons toutefois également qu'il s'agit là d'estimations modérées et que nous nous laissons peut-être une fois encore emporter par un optimisme excessif!

. Tout d'abord, nous relevons qu'à partir de 1977 environ, il s'est produit un élargissement très important et durable, d'environ 5 %, de l'écart séparant les taux de chômage de Montréal et de Toronto. L'année 1977 suivait immédiatement l'élection du gouvernement du Parti Québécois et la première menace réelle de séparation du Québec. Ce fait, croyons-nous, pourrait donner une indication de ce que nous réserve l'avenir (voir la figure 2 de l'étude à la page 22).

. Deuxièmement, nous examinons douze secteurs sensibles (voir notre tableau 1 à la page 31 de l'étude). Nous reconnaissons que certaines des industries vulnérables, par exemple, l'industrie laitière, les sièges sociaux de Montréal, la confection et les textiles risquent de connaître un déclin quel que soit le statut politique du Québec. Néanmoins, nous pensons qu'il existe un monde de différence entre des industries qui connaissent un déclin graduel étalé sur nombre d'années et des industries qui sont confrontées au choc unidirectionnel beaucoup plus abrupt qui risque d'accompagner la séparation du Québec.

. Troisièmement, et c'est là le point le plus difficile de tous, les décisions d'investissement des entreprises et les décisions de consommation des ménages dépendent dans une très large mesure de la «confiance» qui règne ou du «degré d'incertitude» qui prévaut ou encore, pour reprendre l'image du grand économiste britannique John Maynard Keynes, des «tendances animales». Dans un sens comme dans l'autre, les attentes des gens peuvent susciter une réalité et, surtout lorsqu'il est question d'un traumatisme politique de la première importance, il est quasiment impossible de fournir des prévisions avec quelque degré de certitude.

Il peut donc y avoir un certain intérêt à voir ce que disent les industriels. Le hasard a voulu qu'un sondage Angus Reid rendu public voilà quelques jours fournisse des renseignements à cet égard. Ce sondage est fondé sur des enquêtes effectuées auprès de 300 chefs d'entreprises comptant parmi les plus grosses sociétés canadiennes et qui emploient collectivement plus d'un million de Canadiens. 55 de ces 300 dirigeants sont basés au Québec, les 245 autres résidant ailleurs au Canada. Ainsi que vous le montre le tableau 2 du présent document, l'immense majorité de ces gens d'affaires estime que l'indépendance du Québec aurait une incidence négative aussi bien sur l'économie du Québec que sur l'économie canadienne, et ce, à long terme comme à court terme. Vous remarquerez également que 85 % des chefs d'entreprise québécois interrogés considèrent que la souveraineté du Québec aurait des répercussions négatives sur la société qu'ils dirigent.

Tout ceci donne à penser que les «tendances animales» de Keynes ne se manifesteraient guère après la séparation du Québec. Tout compte fait, l'hypothèse que nous formulons au sujet du taux de chômage semble plutôt indûment optimiste.

2.4 En résumé

Comme je l'ai indiqué, les résultats sont résumés au tableau 1, qui montre précisément en quoi notre estimation du déficit s'écarte de celle de la commission Bélanger-Campeau. Ce tableau compare également notre estimation de l'incidence de la souveraineté sur le déficit du Québec lors du premier exercice (4,5 milliards de dollars) et celle du Conseil économique du Canada (5,0 milliards de dollars).

Je vous demanderais de relever une chose remarquable. Lorsque le rapport du Conseil économique du Canada a été publié, le chef de l'Opposition a déclaré à la télévision qu'il se «léchait les babines» de satisfaction. Lorsque notre étude a été publiée, *La Presse* (25 novembre) a indiqué qu'il «a fendu une porte d'un coup de pied» et nous a accusé «d'essayer de flanquer la frousse à tout le monde ...». Pourtant, si vous examinez les chiffres cités, vous verrez que notre estimation de l'incidence de la souveraineté sur le déficit du premier exercice est légèrement **inférieure** à l'estimation du Conseil économique. Il est vrai que certains des effets que nous prévoyons n'entrent en jeu que graduellement et que notre estimation des répercussions de la souveraineté est de plus en plus élevée à mesure que les années passent, puisqu'elle atteint

8,8 milliards de dollars pour la troisième année et 10 milliards de dollars pour la cinquième année. Il n'en demeure pas moins vrai que, pour la première année, la seule pour laquelle le Conseil économique présente des estimations, Chris Green et moi-même sommes en fait plus optimistes que le Conseil économique[2].

Tableau 2

Résultats du sondage Angus Reid publié le 30 novembre 1991

(Enquête réalisée auprès de 300 chefs d'entreprise comptant parmi les plus grandes sociétés du Canada et qui emploient collectivement plus d'un million de Canadiens - 55 dirigeants du Québec et 245 dirigeants résidant à l'extérieur de la province)

	Chefs d'entreprise du Québec	Tous les chefs d'entreprise
Incidence d'une indépendance complète du Québec sur :		
1. l'économie du Québec à court terme		
- positive	0%	2%
- négative	98%	96%
2. l'économie du Québec à long terme		
- positive	18%	7%
- négative	76%	85%
3. l'économie du Canada à court terme		
- positive	2%	3%
- négative	96%	93%

2. Même si les deux études ne sont pas complètement comparables, je me suis servi du chiffre du Conseil économique qui indique que la souveraineté-association nécessiterait des recettes fiscales supplémentaires équivalant à 3,1 % du PIB. L'étude de fond sur laquelle repose cette estimation n'a pas été rendue publique, mais je me suis laissé dire que le Conseil économique est notablement moins optimiste que nous dans deux domaines. Tout d'abord, ses économistes considèrent que les dépenses gouvernementales supplémentaires d'un Québec indépendant (à l'exception des paiements de transfert) correspondraient à environ 23 % des dépenses fédérales actuelles, ce qui se compare à un chiffre notablement inférieur donné par la commission Bélanger-Campeau. Ensuite, ils s'attendent à une prime de risque plus élevée que celle que nous avons retenue et partent du principe qu'elle s'appliquerait immédiatement à l'intégralité de la part de la dette fédérale qui serait assumée par le Québec. D'un autre côté, le Conseil économique ne tient pas compte, contrairement à nous, des problèmes transitoires liés au chômage et aux mouvements de population hors de la province.

4.	l'économie du Québec à long terme		
	- positive	9%	10%
	- négative	85%	74%
5.	leur entreprise		
	- positive	6%	5%
	- négative	85%	74%
Soutien fort ou modéré pour :			
1.	le statu quo	31%	55%
2.	un fédéralisme renouvelé	98%	91%
3.	un statut particulier pour le Québec	73%	58%
4.	la souveraineté-association	13%	11%
5.	l'indépendance complète du Québec	2%	8%X

3. *Implications de nos estimations budgétaires*

Pour être parfaitement honnête, je pense savoir pourquoi le chef de l'Opposition a préféré l'étude du Conseil économique à la nôtre. C'est parce qu'à l'inverse du Conseil, nous avons ensuite exploré les **implications** de nos résultats. Ceux-ci révèlent que les déficits s'élèveraient à quelque 15 milliards de dollars par an et que la dette gouvernementale atteindrait 97 % du PIB la cinquième année. Nous avons dit, et je pense que rares sont les personnes qui nous contrediront, que des déficits et une dette aussi importants sont totalement inacceptables, non seulement pour les marchés internationaux des capitaux, mais aussi pour le gouvernement d'un État nouvellement indépendant qui voudrait immédiatement établir une réputation de prudence fiscale.

Nous avons donc suggéré un ensemble de mesures d'austérité qui permettraient au gouvernement, dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, de mettre de l'ordre dans ses finances. Nous insistons sur le fait essentiel que les Québécois ne pourraient plus compter sur l'aide d'Ottawa. C'est nous, les citoyens du Québec, qui devrions financer l'intégralité des prestations d'assurance-chômage versées aux Québécois qui auraient perdu leur emploi dans la fonction publique ou ailleurs. Dans la mesure où nous parviendrions à rationaliser les services gouvernementaux, nous augmenterions le nombre de fonctionnaires mis à pied et qui auraient donc besoin de prestations d'assurance-chômage ou d'assistance sociale. En bref, nous définissons un ensemble de mesures prévoyant des coupures de 10 % à 15 % dans tous les grands secteurs de dépense, une réduction de 5 % de l'importance du secteur public et un accroissement de 15 % de tous les principaux taux d'imposition, y compris, bien sûr, les impôts que nous versons maintenant au gouvernement fédéral.

La conclusion inévitable est que nous entrerions dans une profonde récession. En plus des effets directs de l'accession à la souveraineté que j'ai déjà exposés, il nous faudrait absorber la troisième année les effets de coupures correspondant à plus de 4 % du PIB. Ou plutôt, pour parler plus précisément, nous connaîtrions au Québec une forte récession venant ajouter ses effets à ceux de celle qui nous touche déjà.

Hormis sa sévérité, s'agirait-il simplement d'une autre récession, semblable à celles que nous avons connues dans le passé? Qu'arriverait-il à long terme? Nous soulignons dans notre étude que personne ne connaît la réponse à ce point crucial. Les choses retrouveraient peut-être leurs cours normal et pourraient même s'améliorer. Il est aussi possible que la trame économique de la province commence à s'effilocher ou que nous entrions dans un «cercle vicieux» à mesure que des entreprises et les meilleurs spécialistes du Québec - francophones et non-francophones - seraient incités à aller chercher ailleurs de meilleures perspectives. En dépit de toutes les craintes et questions légitimes de nos concitoyens, nous, les économistes, ne pouvons tout simplement déterminer avec certitude quelles seraient les conséquences à long terme de la souveraineté du Québec. Je dois toutefois avouer que je suis plus pessimiste maintenant que lorsque j'ai rédigé l'étude. Cela tient principalement aux opinions des chefs d'entreprises qu'expose notre tableau 2.

Ne croyez surtout pas que je cherche à jouer sur les craintes des gens. Rappelez-vous que les estimations que nous fournissons pour le premier exercice sont plus optimistes que celles du Conseil économique. Souvenez-vous aussi que nous parlons ici du meilleur cas possible d'un scénario de «rupture à l'amiable». Et, je vous en prie, examinez de nouveau les résultats du sondage d'opinion qu'expose le tableau 2. Vous remarquerez que la quasi totalité des chefs d'entreprise estiment que la séparation serait préjudiciable aux économies québécoise et canadienne à court terme. Vous constaterez aussi, ce qui est plus surprenant, que 76 % des chefs d'entreprise du Québec croient que l'indépendance du Québec serait mauvaise à **long terme** pour l'économie de la province. Ce chiffre est quasiment identique pour le reste du Canada : 74 % des chefs d'entreprise canadiens pensent que l'indépendance du Québec nuirait à long terme à l'économie canadienne. Le problème nous concerne tous. Nous devrions nous efforcer ensemble d'y trouver une solution.

J'aimerais dire deux choses en terminant. Tout d'abord, cette question est lourde de risque et d'incertitude, une incertitude à la fois **politique** (parce que nous ne savons pas si la rupture se ferait ou non «à l'amiable») et **économique** (parce que nous ne pouvons déterminer quelles seraient les conséquences à long terme d'une telle rupture). Mon second et dernier point est que le fardeau de ce risque et de cette incertitude serait supporté de façon très inégale par les Québécois. Ce ne sont pas les gens qui ont un emploi stable et garanti - des gens comme moi - qui assumeraient la majeure partie du risque. Je crois plutôt que la part du lion serait supportée par ceux qui sont le plus menacés par le chômage : les jeunes et ceux de nos concitoyens dont l'éducation ou la formation professionnelle sont les moins poussées.

Patrick Grady
(Global Economics Ltd)

Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec

La transcription intégrale du témoignage de Patrick Grady se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 15, 10 décembre 1991

Je suis heureux d'avoir l'occasion de m'exprimer devant cette commission. Votre travail est très important et vous portez une lourde responsabilité, puisque vous devez exposer à la population québécoise tous les faits qui lui permettront de choisir ce que doit être l'avenir politique et constitutionnel du Québec en pleine connaissance des conséquences de ce choix. Il s'agit là d'une tâche que vos prédécesseurs de la commission Bélanger-Campeau n'ont pas réussi à mener à bien. J'espère que vous y parviendrez mieux.

Il serait désolant que les Québécois ne découvrent l'importance du coût économique de la souveraineté qu'après l'indépendance, lorsqu'il sera trop tard. Dans ce cas, les membres de cette commission auraient à supporter une large part du blâme.

Le climat qui prévaut au sein de l'opinion publique québécoise a beaucoup évolué depuis que la commission Bélanger-Campeau a mis un terme à ses audiences. Les Québécois se préoccupent maintenant d'examiner de plus près les coûts de la souveraineté et ne sont plus disposés à accepter sans discussion des hypothèses économiques souverainistes comme celles qu'a formulées la commission Bélanger-Campeau.

Mon ouvrage, *Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec*, qui a été publié par l'Institut Fraser, cherche à amener tous les Canadiens, y compris les Québécois, à réfléchir à l'importance de ce que mettrait en jeu l'éclatement de notre pays. Il devrait présenter un intérêt particulier pour votre commission puisqu'il est directement centré sur l'objet de votre mandat, qui est de déterminer ce que seraient les conséquences économiques de la souveraineté pour le Québec.

1. La principale conclusion de l'ouvrage

La conclusion principale à laquelle je parviens, après avoir soigneusement étudié une masse d'éléments, y compris l'intégralité des études publiées précédemment et toutes les données statistiques disponibles, est que les coûts de la séparation seraient très élevés pour le Québec. Ces coûts seraient plus faibles pour le reste du Canada, mais ils n'en demeureraient pas moins importants.

L'incertitude qui entoure ce qu'il adviendrait à la suite d'une séparation constitue l'un des principaux arguments que l'on puisse opposer à la souveraineté. Si le Québec devait se séparer du reste du Canada, les relations entre ce dernier et le Québec se chargeraient très probablement d'acrimonie et l'on ne peut prévoir quel serait en définitive le tort porté aux deux économies. L'économie canadienne est un puissant créateur de richesses et d'emplois. Il serait insensé de la faire éclater alors que nous ne savons pas quelles conséquences cela peut avoir.

Le Canada est une réussite économique. Malgré son faible poids démographique, il se classe au septième rang des pays de l'OCDE du point de vue économique. Notre niveau de vie n'est surpassé que par les États-Unis. Le Canada est riche de ressources et se caractérise par une économie industrielle diversifiée. Attirés par notre prospérité, des immigrants du monde entier

affluent dans ce pays. L'économie québécoise a prospéré au sein du Canada et les Québécois ont profité des richesses et des revenus abondants qu'a engendrés l'économie canadienne. La souveraineté du Québec est une menace pour notre prospérité.

Dans mon livre, je démolis une à une les hypothèses commodes et rassurantes du rapport de la commission Bélanger-Campeau selon lesquelles la séparation du Québec ne changerait rien au cours des choses.

Pour commencer, la souveraineté-association est un concept irréaliste. Un Québec souverain perdrait son accès garanti au marché canadien et ses circuits commerciaux seraient probablement perturbés pendant qu'il chercherait à négocier de nouveaux accords d'échange avec le Canada et les États-Unis. Le maintien d'une union douanière ne serait pas nécessairement dans l'intérêt du Canada. D'un point de vue économique, il ne serait pas rationnel de continuer à offrir un accès préférentiel au marché canadien aux industries coûteuses et protégées du textile et de la confection du Québec ainsi qu'à son industrie laitière, qui approvisionne près de la moitié du marché canadien du lait industriel à des prix gonflés parce que des offices de commercialisation gèrent l'offre. Le Canada ne voudrait probablement pas aller au delà d'un accord de libre-échange. Or, sans union douanière, les industries du textile, de la confection et du lait du Québec connaîtraient un véritable désastre.

Étant donné l'état d'esprit qui prévaut actuellement au sein du Congrès américain, le Québec ne tirerait pas non plus facilement son épingle du jeu dans ses tractations avec les États-Unis. On pourrait s'attendre à ce que ce pays insiste auprès du Québec pour qu'il supprime les sources de vieux griefs comme la vente d'alcool par le gouvernement provincial, l'existence d'offices de commercialisation qui gèrent l'offre de certains produits et la protection des industries culturelles. De nouvelles questions comme le soutien que le gouvernement du Québec fournit à l'industrie, le rôle que joue la Caisse de dépôt et les craintes environnementales que suscite la Phase II de l'aménagement de la Baie James risquent également d'être soulevées. Toutes ces questions prendraient du temps à résoudre et les relations commerciales du Québec pourraient facilement être perturbées durant près de deux ans, et ce, même si les négociations se déroulent bien. Je ne suis pas le seul à émettre ce genre d'avertissement. Gordon Ritchie, le numéro deux canadien lors de la négociation de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, a exprimé des craintes similaires.

De plus, nonobstant ce que prétend avec mauvaise foi Jacques Parizeau, le Québec ne pourrait pas tout simplement décider unilatéralement de continuer à utiliser le dollar canadien mais devrait arriver à un accord avec le Canada sur les conditions d'une union monétaire et le partage de la dette publique fédérale. On peut s'attendre à ce que le Canada ne concède au Québec que peu d'influence, voire même pas du tout, dans l'élaboration de la politique monétaire.

Le Canada pourrait-il empêcher le Québec d'utiliser le dollar canadien? Facilement. Seul le gouvernement du Canada peut imprimer la devise que les gens veulent détenir et lui seul élabore les règles qui régissent le fonctionnement du système de paiements. Même si un quart de la masse monétaire canadienne est maintenant entre des mains québécoises, ces billets s'usent et

doivent être remplacés de façon régulière. La durée utile moyenne des billets de 2 $, 5 $ et 10 $ est actuellement inférieure à un an et celle d'un billet de 20 $ de moins de deux ans. Or seul le gouvernement canadien peut fournir de nouveaux billets.

Si la séparation du Québec devait s'effectuer dans l'acrimonie et qu'il s'efforce de ne pas assumer sa pleine part de la dette publique, on peut s'attendre à des réactions d'hostilité de la part du reste du Canada. Dans un tel climat, le gouvernement canadien pourrait prendre certaines mesures, sans nul doute extrêmes, pour empêcher le Québec d'utiliser le dollar canadien. Il pourrait rappeler les billets en circulation et en émettre de nouveaux. Il pourrait placer des restrictions sur l'exportation de la devise canadienne. Il pourrait aussi introduire des règlements empêchant les institutions financières québécoises de recourir directement aux services de l'Association canadienne des paiements.

Il ne serait pas souhaitable de recourir à des mesures aussi extrêmes et elles ne seraient prises qu'en cas de rupture complète des relations entre le Québec et le reste du Canada. Mais il faut néanmoins que les Québécois sachent qu'ils ne détiendraient pas tous les atouts dans leurs tractations avec le Canada si les négociations devaient devenir réellement difficiles.

Même si ces négociations s'effectuent dans un climat de bonne foi, il serait difficile de faire accepter au reste du pays une union monétaire entre le Québec et le Canada. La seule façon dont les Québécois parviendraient peut-être à persuader les Canadiens anglais de la nécessité d'une union monétaire consisterait à les prendre par le porte-feuille en essayant de les convaincre qu'une telle union est nécessaire pour que le Québec assume sa part de la dette publique comptabilisée en dollars canadiens. À l'évidence, le Québec aurait plus de mal à rembourser sa part de cette dette s'il utilisait sa propre devise. Le corollaire est que le Québec devrait accepter la responsabilité de sa juste part de la dette du gouvernement fédéral en échange d'une union monétaire.

2. La répartition de la dette publique

La répartition de la dette nationale de 400 milliards de dollars formerait une question épineuse où les intérêts du Canada et d'un Québec souverain seraient diamétralement opposés. Même si cette dette a été contractée par le gouvernement du Canada, il serait attendu du Québec qu'il en assume le quart, en proportion de son poids démographique au sein du Canada. Sinon, le Canada anglais risque de réagir avec hostilité, ce qui compliquerait la conclusion d'ententes dans d'autres domaines où elles seraient mutuellement plus avantageuses, notamment celui des relations commerciales.

Les signaux qui sont actuellement émis de Québec au sujet de la répartition de la dette sont contradictoires. Jacques Parizeau, le chef du PQ, a déclaré à Toronto, en décembre dernier, que «nous marchanderons durant quelques semaines avant d'arriver à un chiffre se situant aux alentours de 25 p. 100.» Mais l'une des études de référence du rapport Bélanger-Campeau soutient, de façon plutôt égoïste et peu convaincante, que la part de la dette imputable au Québec

ne devrait être que de 18,5 p. 100 en fonction des actifs et des recettes du fédéral au Québec (17,5 p. 100 si l'on tient compte du passif au titre des retraites). Puisque la dette n'a pas été contractée pour acquérir des actifs mais plutôt pour financer des dépenses gouvernementales dont le Québec a retiré plus que sa part par habitant, il n'existe pas de raison logique de diviser la dette en fonction des actifs.

Pour le Québec, l'écart entre la part de 18,5 p. 100 qu'indique la commission Bélanger-Campeau et celle de 25,4 p. 100 qui correspond à son importance démographique représenterait la différence entre un budget presque équilibré et un énorme déficit. Chaque point de pourcentage correspond en effet approximativement à 4 milliards de dollars. Par conséquent, la différence entre le partage de la dette selon la formule retenue par la commission Bélanger-Campeau et son partage sur une base démographique serait de 28 milliards de dollars, une somme qui est loin d'être négligeable.

Au Québec, certaines personnes semblent également ne pas souhaiter que les obligations fédérales soient remplacées par des titres québécois. L'option qui a la préférence au Québec consisterait à laisser la dette fédérale sous sa forme actuelle et à en rembourser les intérêts au gouvernement fédéral. On justifie cette formule en disant que cela éviterait les coûts inutiles de l'émission de nouvelles obligations. Mais la dette non échue impayée arrive en moyenne à maturité en seulement quatre ans. Il serait donc possible de refinancer la majeure partie de la dette en cinq à dix ans sans devoir faire face à des coûts supplémentaires.

3. Les transferts fiscaux

Il est également nécessaire de rappeler aux Québécois qu'ils tirent profit des transactions budgétaires du gouvernement fédéral. Même la commission Bélanger-Campeau a estimé qu'en 1988, le Québec a tiré un gain financier net de 409 $ par habitant, soit 2,7 milliards de dollars, de ses arrangements avec le gouvernement fédéral. Un Québec indépendant n'obtiendrait pas d'Ottawa un montant équivalent d'aide étrangère.

4. Les différends territoriaux

La question la plus épineuse de toutes est celle des frontières d'un Québec souverain. Ces dernières semaines, nous avons probablement trop parlé des scénarios cauchemardesques décrivant les conflits territoriaux qui pourraient surgir entre le Canada et un Québec souverain et des risques de violence qu'ils comportent. Il serait cependant par trop naïf de considérer que ce genre de risque n'existe pas.

5. *Les bouleversements de la transition*

Même si les coûts à long terme de la séparation seraient élevés, les bouleversements qui caractériseraient la transition seraient encore plus importants. Nombre de gens quitteraient le Québec pour le reste du Canada, ce qui amplifierait l'hémorragie des 200 000 anglophones qui sont partis de Montréal au cours des 15 dernières années. Le marché québécois de l'immobilier serait maussade. La confiance dans les économies canadienne et québécoise serait ébranlée. Les capitaux fuiraient le pays et il faudrait contenir cet exode en augmentant fortement les taux d'intérêt. Le marché boursier subirait une baisse et pourrait même s'effondrer. La solvabilité du système financier serait mise à rude épreuve. Les projets d'investissements commerciaux seraient mis en suspens en attendant que l'incertitude se dissipe. Le Canada entrerait probablement au moins en légère récession et la situation serait vraisemblablement bien pire au Québec.

6. *Les bouleversements à moyen et long terme*

Une fois la période de transition initiale passée, le Québec comme le Canada continueraient de ressentir des effets négatifs. Il faudrait des années pour retrouver les investissements perdus à cause de la crise de confiance qui se produirait durant la phase de transition. Il est possible que l'on ne puisse jamais obtenir l'équivalent des usines qui auront été implantées ailleurs. De plus, même une légère prime de risque sur les coûts d'emprunt appliquée du fait de l'alourdissement de la dette du Québec et de la fragilité de sa monnaie pourrait freiner de façon permanente les investissements et réduire la production potentielle.

Il faudrait également supporter le poids du temps et des efforts que les meilleurs cerveaux et talents du pays devraient consacrer à la restructuration de nos affaires. Même si un tel coût serait strictement transitoire, nous devrions y faire face sur une période suffisamment longue pour que l'on estime qu'il s'agit d'un coût à moyen et long terme. Plus de 170 traités régissent les relations du Canada avec les États-Unis. Le Québec devrait tisser une toile similaire et le faire également avec le Canada. Il lui faudrait aussi négocier nombre de traités avec d'autres pays afin de remplacer ceux que le Canada a déjà conclus. Les négociations peuvent être très longues et coûter très cher. Par exemple, la négociation de l'accord de libre-échange avec les États-Unis a nécessité plus de deux ans et, pendant ce temps, les négociateurs disposaient d'un budget annuel de 10 millions de dollars et employaient plus de 100 personnes. On peut estimer qu'à l'entrée en vigueur de l'entente de libre-échange, les négociations ont coûté au total aux alentours de 30 millions de dollars si l'on inclut les sommes consacrées à l'information et les dépenses des autres ministères. Elles ne sont pas toujours aussi coûteuses que dans le cas de l'accord de libre-échange. Néanmoins, la renégociation de 170 traités avec les États-Unis et d'un nombre similaire avec le Canada serait une opération très coûteuse. Il vaudrait bien mieux consacrer à l'amélioration de notre compétitivité internationale et à la résolution de nos autres problèmes nationaux urgents le temps et les efforts qu'exigeraient la négociation et la renégociation de ces traités.

7. Le Québec

À long terme, le Québec continuerait probablement d'être beaucoup plus affecté que le reste du Canada. Il est en effet davantage tributaire de ses échanges avec le reste du Canada que ce dernier ne dépend du marché québécois (en 1984, 26,5 p. 100 des expéditions des fabricants du Québec ont été dirigées vers le reste du Canada alors que celui-ci n'a envoyé au Québec que 6,8 p. 100 des siennes). Les échanges commerciaux entre le Québec et Canada seraient perturbés par la multiplication d'obstacles au libre échange de biens et de services. Sans une union politique, il serait impossible d'empêcher une détérioration de l'union économique.

Ainsi que la dernière récession a permis de le constater, la position du Québec est faible sur le plan des échanges commerciaux alors même qu'il fait partie du Canada. Ses principales exportations, le papier et les produits connexes, sont menacées par des considérations environnementales et le recyclage. La faiblesse de la position du Québec sur les marchés étrangers serait amplifiée par la souveraineté. La place qu'occupent les secteurs «mous», vulnérables et fortement protégés du textile, de la confection et du meuble dans l'industrie manufacturière québécoise accentuerait les problèmes d'adaptation du Québec. La survie des laiteries québécoises, qui assurent près de la moitié de la production industrielle de lait du pays à un prix maintenu élevé par la gestion de l'offre, serait sans nul doute compromise. Le Québec n'aurait plus non plus de garanties d'approvisionnement en pétrole. Si une monnaie distincte était créée, l'accroissement des frais par opération (que Bernard Fortin a estimé à environ 0,6 p. 100 du PIB à l'intention de la commission Bélanger-Campeau) assombrirait davantage les perspectives d'échanges commerciaux. Les exportations d'hydro-électricité constituent la seule force manifeste de l'économie québécoise mais même celles-ci pourraient être affectées par des différends territoriaux avec le Canada et les Cris de la Baie James et les efforts que Terre-Neuve pourrait déployer pour interrompre les approvisionnements en provenance de Churchill Falls. Au Québec même, les ventes d'hydro-électricité aux utilisateurs industriels et les exportations qui en dépendent risquent également d'être réduites si le Québec se trouve obligé d'éliminer des subventions pour parvenir à un accord commercial avec les États-Unis.

Le Québec pourrait avoir du mal à négocier une entente favorable de libre-échange avec les États-Unis puisque le gouvernement du Québec intervient bien davantage dans l'économie québécoise que ceux des États-Unis et du reste du Canada ne le font sur leur propre territoire. De façon générale, le Québec aurait également beaucoup moins d'atouts dans son jeu dans le cadre des négociations internationales. Quoi qu'il en soit, il se trouverait en position de faiblesse sur les marchés étrangers et devrait renforcer sa balance des comptes courants en prenant des mesures d'ajustement structurel similaires à celles que prônent le FMI et la Banque mondiale.

L'économie québécoise présente plusieurs faiblesses que l'on ne peut ignorer et que l'indépendance amplifierait. Sur le plan budgétaire, le Québec ne profiterait plus de transferts nets de recettes fiscales provenant du gouvernement fédéral. Le déficit budgétaire du gouvernement du Québec s'accroîtrait bien au delà de 10 milliards de dollars si le Québec devait prendre en charge la structure fédérale actuelle de recettes et de dépenses. L'étude

publiée récemment par John McCallum et Chris Green au nom de l'Institut C.D. Howe estime que le déficit serait porté à 15 milliards de dollars. Malgré les discours faciles au sujet des économies importantes que permettrait l'élimination du chevauchement des services gouvernementaux, la perte des économies d'échelle qui caractérisent actuellement la fourniture de services comme la défense et les affaires étrangères pourrait très bien déboucher sur une augmentation des dépenses et sur un déficit encore plus prononcé.

La dette publique nette en proportion du PIB passerait de 35 p. 100 en 1989 à 95 p. 100 si l'on tenait compte de la part de la dette fédérale nette que le Québec aurait à assumer sur la base de son importance démographique au sein du Canada. Le partage des coûts de la dette publique fédérale sur des critères démographiques plutôt qu'en fonction des recettes fiscales, comme c'est actuellement le cas, accroîtrait pour le Québec le fardeau de la dette publique de 0,7 p. 100 du PIB.

Un Québec indépendant aurait à supporter une dette publique brute plus importante que n'importe lequel des sept principaux pays industrialisés à l'exception de l'Italie. Parmi les pays plus petits, seules la Belgique et l'Irlande auraient une plus forte dette brute. Il ne fait pas de doute qu'un Québec souverain serait un pays dont la dette publique serait lourde.

On peut s'attendre à ce que les prêteurs, sur les marchés national et international, imposent une surprime aux intérêts que le gouvernement du Québec aurait à verser pour compenser le surcroît de risque qu'ils prendraient en prêtant à un Québec souverain fortement endetté, tout comme ils l'ont fait jusqu'à ce que, récemment, le soutien accordé à la souveraineté commence à s'affaiblir. À l'évidence, les prêteurs savent qu'un Québec souverain devrait renoncer à l'avantage d'une plus grande stabilité des recettes fiscales que lui procurent les transferts fédéraux.

Si le Québec devait perdre cet avantage et assumer sa pleine part de la dette fédérale, c'est-à-dire 25 p. 100 de celle-ci, les impôts ne pourraient faire qu'augmenter. Le chapitre 4 de mon livre évalue à 2 à 3 p. 100 du PIB l'accroissement des impôts qui serait vraisemblablement nécessaire. De la même façon, John McCallum et Chris Green ont estimé à 15 p. 100 le surcroît d'impôts provinciaux. À long terme, l'augmentation des impôts à laquelle il faudrait procéder serait accentuée par la nécessité d'accroître les sommes consacrées à la santé et aux retraites du fait du vieillissement de la population québécoise. Des restrictions budgétaires deviendraient indispensables à mesure qu'il faudrait adopter des politiques d'ajustement structurel améliorer la position du Québec sur les marchés extérieurs.

En devenant souverain, le Québec susciterait un nouvel exode des sièges sociaux de sociétés canadiennes hors de son territoire. Sa base commerciale et d'entreprise s'éroderait davantage. Des sociétés de la Couronne canadiennes comme les Chemins de fer du Canadien National et Via n'auraient pas de raison de maintenir leur siège social dans un pays étranger. Des entreprises privées comme Imasco, Montreal Trustco et la Corporation Power, qui sont propriétaires d'institutions financières canadiennes assujetties à des restrictions en ce qui concerne leur degré de contrôle par des intérêts étrangers, seraient contraintes, en fonction des

lois actuelles, soit de se départir de certains de leurs actifs, soit de déménager leur siège social. Des restrictions similaires s'appliquent à des entreprises de télécommunication réglementées par le gouvernement fédéral ou aux sociétés de porte-feuille qui les contrôlent comme BCE Inc., Bell Canada et Téléglobe Canada, à des compagnies aériennes comme Air Canada et à des radiodiffuseurs comme Astral Inc. D'autres grandes sociétés comme le Canadien Pacifique, Seagram, Molson et Alcan ainsi que des entreprises plus petites trop nombreuses pour être citées pourraient également choisir de déménager. D'un autre côté, certaines sociétés canadiennes pourraient décider d'implanter des succursales au Québec, comme les entreprises américaines l'ont fait au Canada.

L'affaiblissement des perspectives de croissance du Québec et l'augmentation probable des impôts stimuleraient une recrudescence de l'émigration des anglophones, le groupe de gens le plus mobile au Québec, dont près de la moitié a déjà exprimé l'intention de partir si le Québec devient indépendant, selon un sondage CROP réalisé en avril dernier. Cela compromettrait encore davantage la santé de l'économie du Québec puisque les anglophones y jouent un rôle crucial, notamment en préservant des liens avec la communauté d'affaires anglophone d'Amérique du Nord. Et les anglophones ne seraient pas les seuls à partir. À mesure que la situation économique empirerait, même certains francophones quitteraient le Québec.

Cela accentuerait certaines tendances récentes. Entre les recensements de 1966 et de 1986, 640 000 personnes ont quitté le Québec à destination d'autres provinces. 300 000 sont venues de celles-ci au Québec, chiffre auquel il faut ajouter 175 000 immigrants de l'étranger, ce qui donne une perte nette de 167 000 personnes sur le plan des mouvements de population. Il est également révélateur de constater que la moitié des gens qui viennent s'installer au Québec quittent la province dans les cinq ans qui suivent.

Toutefois, on ne peut nier que même si le Québec éprouverait plus de difficulté en devenant souverain qu'en restant au sein du Canada, son économie resterait viable. Le Québec ne serait pas le plus petit pays de l'OCDE s'il était indépendant. À l'étalon du PIB calculé en 1988 en dollars américains convertis au taux de change moyen, le Québec ne serait que légèrement plus petit que l'Autriche et pèserait d'un poids plus lourd que le Danemark, la Finlande et la Norvège. En termes démographiques, le Québec s'insérerait entre ces derniers pays. Calculé en fonction de la parité du pouvoir d'achat, le PIB par habitant du Québec, qui est de 17 207 $ américains, le placerait au troisième rang des pays de l'OCDE du point de vue des revenus, et ce, derrière les États-Unis et le Canada. Mais, une fois encore, la véritable question pour les Québécois ne devrait pas être de déterminer si un Québec souverain serait économiquement viable mais plutôt si sa situation s'améliorerait.

Un Québec souverain connaîtrait sans aucun doute de graves problèmes d'adaptation et la meilleure façon de les résoudre serait que les chefs d'entreprise, la main-d'oeuvre et le gouvernement, aiguillonnés par une atmosphère de crise, collaborent pour le plus grand bien d'un Québec nouvellement souverain. L'acceptation d'un gel de salaire de six mois l'an prochain par les fonctionnaires québécois et les conventions collectives garantissant plusieurs années exemptes de grève qui ont été adoptées par les employés de Aciers Inoxydables Atlas et

du groupe MIL Inc. montrent que la main-d'oeuvre souhaite se montrer coopérative compte tenu de la difficulté des conditions actuelles. Toutefois, même une telle coopération ne peut suffire à surmonter les problèmes d'adaptation qui se poseraient. Un Québec souverain verrait probablement encore malgré cela sa position se détériorer à long terme mais peut-être pas de façon aussi prononcée. Les Québécois ne devraient pas se bercer d'illusions en pensant qu'une attitude de coopération les placera dans une meilleure situation. Elle permettra simplement de minimiser les difficultés de l'adaptation.

8. Le reste du Canada

À long terme, le reste du pays verra aussi sa situation empirer à la suite de la séparation du Québec, mais pas autant que celui-[illegible]. La nécessité de résister aux forces centrifuges et de conserver un gouvernement central fort capable de gérer l'économie canadienne constituerait l'élément déterminant du bien-être économique du reste du pays. Néanmoins, toute réduction des possibilités d'accès au marché québécois aurait à l'évidence malgré tout un prix. Les perturbations des circuits commerciaux toucheraient surtout l'Ontario et les provinces maritimes puisque ces provinces dépendent davantage que les autres de leurs échanges avec le Québec (de 8 à 9 p. 100 des expéditions des fabricants de l'Ontario et des provinces maritimes sont destinées au Québec). Les Prairies et la Colombie-Britannique ne seraient pratiquement pas affectées (3,8 p. 100 et 1,7 p. 100 respectivement des expéditions des fabricants des Prairies et de la Colombie-Britannique se font à destination du Québec). Ce que l'on appelle la pakistanisation du Canada pourrait tout particulièrement perturber les échanges commerciaux entre les provinces maritimes et le reste du Canada (8,9 p. 100 des expéditions des fabricants des Maritimes sont envoyées dans le reste du Canada, ce chiffre étant de 1,8 p. 100 dans le sens inverse). Les provinces maritimes souffriraient tout particulièrement d'un bouleversement des circuits établis puisqu'une plus forte proportion de leurs échanges commerciaux serait touchée. De plus, le commerce entre les provinces maritimes et le reste du Canada pourrait être perturbé par les contrôles administratifs qui risquent d'être appliqués aux chargements de marchandises passant par le territoire québécois.

Le partage de la dette publique serait un élément déterminant essentiel de l'incidence à long terme de la séparation du Québec sur le reste du Canada. Pour que cette incidence s'avère relativement mineure, le Canada devrait bien sûr s'assurer que le Québec assume sa pleine part de la dette nationale.

La perte de prestige et d'influence internationale ainsi que l'affaiblissement de notre position dans les négociations internationales constituent un grave inconvénient de la séparation du Québec. Nos échanges commerciaux et autres relations économiques avec les États-Unis et le reste de nos principaux partenaires commerciaux pourraient s'en ressentir. Mais il ne faut pas faire trop grand cas de la mesure dans laquelle notre position internationale serait sapée. Sans le Québec, le Canada demeurerait le septième pays de l'OCDE et conserverait son statut de membre de second rang du G-7 où il exercerait toutefois moins d'influence, pour ce que cela vaut.

Il serait extrêmement onéreux d'avoir à renégocier nos traités avec les États-Unis et à en conclure une gamme similaire avec le Québec. Les 30 millions de dollars auxquels j'évalue le coût des négociations de l'accord de libre-échange avec les États-Unis montrent que les traités peuvent être très coûteux. De plus, ce qui est tout aussi important, de telles négociations détourneraient l'attention d'autres questions pressantes comme notre compétitivité à l'échelon international, la politique sociale ou l'environnement.

La restructuration de nos institutions à laquelle il faudrait procéder ne s'arrêterait pas là. Les politiques et règlements du gouvernement fédéral sont conçus pour être appliqués à l'ensemble du Canada. Les entreprises canadiennes fonctionnent au sein d'une économie relativement intégrée. Si le Québec devait se séparer du reste du Canada, il deviendrait indispensable de restructurer le gouvernement fédéral et de modifier nombre de lois et règlements. Les entreprises du secteur privé devraient elles aussi procéder à des changements équivalents. Ce sont surtout les institutions financières et les autres industries réglementées, par exemple les télécommunications, qui devraient apporter le plus de modifications. Tous ces changements peuvent être très coûteux.

Par contre, le Canada bénéficierait de la suppression des avantages financiers nets que le gouvernement et les résidants du Québec retirent de leurs transactions avec le gouvernement fédéral. Sans le Québec, qui reçoit actuellement près de la moitié des paiements de péréquation, le gouvernement fédéral, qui est empêtré dans son déficit, aurait beaucoup moins de difficulté à faire face au coût du transfert d'une part de ses recettes fiscales aux provinces les moins bien nanties.

À long terme, l'incidence de la souveraineté du Québec sur l'économie du reste du Canada dépendrait tout autant des politiques que le gouvernement canadien adopterait en réaction que de l'effet direct de l'acte même de la séparation. Il serait donc important de ne pas prendre des mesures protectionnistes et interventionnistes qui empireraient la situation.

9. Évaluation quantitative du bilan

On trouvera une évaluation quantitative des principaux effets économiques de la souveraineté pour le Québec et le reste du Canada à court et plus long terme dans le tableau ci-joint. Ces estimations ne donnent qu'un ordre de grandeur approximatif et ne sont pas toutes strictement cumulatives. De plus, elles ne tiennent pas compte des effets multiplicateurs. Par ailleurs, certaines des répercussions les plus importantes sont impossibles à quantifier et sont donc simplement évoquées. De façon plus fondamentale, je ne soulignerai jamais assez le fait que les conséquences économiques de la division d'un pays sont si complexes et imprévisibles qu'il est impossible de les évaluer avec quelque degré de certitude quant à l'exactitude de ces calculs. Je les fournis néanmoins puisque nous avons besoin de telles estimations pour faire nos choix politiques.

Elles montrent que le Québec serait beaucoup plus affecté que le reste du Canada par sa séparation. Les estimations donnent à penser que la production réelle ou le revenu du Québec pourrait facilement chuter à court terme de près de 10 p. 100 et, à plus long terme, de 5 p. 100. À court terme, le principal déterminant de cette incidence estimée serait la perte de production engendrée par la crise de confiance à laquelle on peut s'attendre à la suite de la séparation et qui se manifesterait par une fuite des capitaux, une augmentation des taux d'intérêt et une réduction de l'investissement. À plus long terme, le principal facteur serait le transfert de ressources au secteur étranger qu'imposeraient la disparition du profit financier que le Québec retire actuellement de ses transactions avec le gouvernement fédéral et l'accroissement du coût de la dette publique suscité par l'alourdissement de celle-ci. Ce transfert serait rendu plus difficile par les ajustements auxquels il faudrait procéder dans les secteurs mous et l'industrie laitière ainsi que par la perte probable de l'électricité de Churchill Falls. Il serait par contre facilité par une augmentation des impôts. L'émigration des anglophones et d'autres résidants du Québec amènerait aussi une baisse notable de la production. Il faut souligner que ces répercussions estimées sont très fortes. Aucune des mesures que le gouvernement du Québec pourrait prendre ne parviendrait à compenser une chute aussi abrupte de la production que celle que la séparation du Québec risque d'entraîner.

Pour le reste du Canada, les coûts économiques que l'on peut quantifier seraient notablement moins élevés que pour le Québec et, de plus, certains gains économiques les compenseraient en partie. Les coûts nets à court terme qu'indique le tableau ne représenteraient qu'environ 1 à 2 p. 100 du PIB et découleraient essentiellement de la crise de confiance suscitée à court terme par la séparation du Québec. À plus long terme, les coûts quantifiables seraient faibles et inférieurs aux avantages auxquels on peut attribuer une valeur. Toutefois, ces chiffres ne tiennent pas compte de trois aspects importants et onéreux qui échappent à toute quantification, c'est-à-dire les coûts de la restructuration des institutions, les pressions qu'exerceraient les politiques protectionnistes et interventionnistes adoptées et l'affaiblissement de la position du pays dans le cadre des négociations internationales. Ces coûts seraient suffisamment grands pour que l'accession du Québec à la souveraineté se traduise pour le reste du Canada par une perte économique importante.

Conclusion

Votre commission porte une lourde responsabilité puisqu'elle doit montrer aux Québécois à quel point les coûts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté seraient importants. En fait, je ne vois pas ce que vous pourriez faire d'autre, compte tenu de la prépondérance des indications dans ce sens. Si, après avoir été avertis, les Québécois décident quand même que les avantages de la souveraineté sont supérieurs à ces coûts économiques et votent en sa faveur, votre commission aura du moins fait son travail et chacun entrera avec les yeux grand ouverts dans la douloureuse période de bouleversements économiques qu'entraînera inévitablement l'accession du Québec à la souveraineté.

Résumé de l'incidence économique de l'accession du Québec à la souveraineté (Fourcentage du PIB/(-) pertes (+) gains)

	Québec		Reste du Canada	
	Court terme	**Plus long terme**	**Court terme**	**Plus long terme**
Échanges commerciaux				
- secteur mou	-1,2	faible-	faible+	faible+
- compte courant	-2 à -3	-2 à -3		
- industrie laitière	-0,5	faible-	faible+	faible+
- Churchill Falls	-0,5	-0,5	+0,1	+0,1
Monnaie du Québec indépendant	-1	-1	-0,3	-0,3
Avantage financier net actuel	-2	-2	+0,6	+0,6
Coût de la dette publique				
- Répartition de la dette	-0,7	-0,7	+0,2	+0,2
- Surprime sur les taux d'intérêts	-0,2	-0,2	0	0
Émigration nette	-1	-2	+0,3	+0,7
Perte de production dûe à la crise de confiance	-2,5 à -5	0	-2 à -3	0
Restructuration des institutions	important-	important-	important-	important-
Pression des politiques protectionnistes et interventionnistes	faible-	faible-	important-	important-
Affaiblissement de la position de négociation	important-	important-	important-	important-
Élimination de l'étiquetage et de l'emballage bilingue	important-	important-	faible+	faible+

Remarque : «faible» correspond à moins de 0,5 p. 100 du PIB et «important» à plus de 1 p. 100 du PIB. Ces postes ne sont pas tous cumulatifs.

Pierre Fortin

Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire

La transcription intégrale du témoignage de Pierre Fortin se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 15, 10 décembre 1991

RÉSUMÉ

Le dilemme constitutionnel canadien est que, ou bien le pays acceptera d'accorder au Québec des pouvoirs plus étendus pour protéger et promouvoir son identité culturelle propre, ou bien le Québec accédera tôt ou tard à la souveraineté. La montée de l'impatience et de l'exaspération à l'endroit des aspirations particulières du Québec dans le reste du Canada est le principal obstacle à un règlement honorable de la crise constitutionnelle. Elle augmente la probabilité de la souveraineté. La prudence élémentaire impose donc d'en étudier les conséquences économiques possibles.

À long terme, la richesse des nations repose sur les libertés fondamentales, la qualité des ressources humaines, la diffusion technologique, la flexibilité des institutions, la qualité de la gestion de l'État, la cohésion sociale, l'ouverture au monde et l'accès aux marchés extérieurs. La souveraineté occasionnerait, par émigration, une perte de ressources humaines qualifiées, mais permettrait une meilleure cohésion de l'action économique et une gestion plus saine du secteur public. En autant que l'accès aux marchés extérieurs ne subirait pas de recul important, l'impact de la souveraineté sur le développement économique à long terme du Québec serait à peu près neutre.

À plus court terme, dans la période suivant l'accession à la souveraineté, les gouvernements se verraient imposer une prime d'intérêt supplémentaire, le dollar canadien tendrait à perdre de la valeur, et l'investissement des entreprises se montrerait hésitant.

Un Québec souverain voudrait conserver le dollar canadien comme monnaie légale, mais, si le Canada cherchait par tous les moyens à lui mettre des bâtons dans les roues, il pourrait, de façon équivalente, émettre un dollar québécois échangeable au pair et sans prime de transaction avec le dollar canadien, et rendu impossible à apprécier ou à déprécier par un article de la Constitution. L'une ou l'autre option assureraient la protection des épargnes des Québécois et la confiance des milieux financiers.

La division de la dette et des actifs fédéraux s'effectuerait selon la formule suivante:

$$D = (b - c)M + bF + dR - (b - e)A$$

où:

D = dette finale du Québec envers le Canada
M = passif monétaire de la Banque du Canada
F = passif financier fédéral
R = passif des comptes de pension de retraite fédéraux
A = actifs financiers et non financiers fédéraux

b = clé de répartition globale des bilans
c = crédit de récupération du «droit seigneurial»
d = clé de répartition spécifique du passif «retraite», et
e = proportion des actifs récupérés par le Québec.

Les hypothèses adoptées par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau sur les valeurs de M, F, R, A, b, c, d et e l'ont conduit à estimer à 66 milliards $ la dette finale (D) dont hériterait un Québec souverain (sur la base des chiffres de 1990). Le chiffre de 73 milliards $ apparaît plus raisonnable, mais c'est de toute façon la négociation entre les parties (avec médiation et arbitrage si nécessaire) qui déterminerait ultimement le résultat. A l'issue de la négociation, un mode de gestion avantageux de la dette accumulée avant la succession d'États consisterait à la faire prendre en charge par un organisme mixte.

Il est très probable que les arrangements commerciaux actuels avec le Canada et les États-Unis seraient préservés, du moins dans leurs grandes lignes. L'opinion canadienne appuie le maintien du libre-échange avec un Québec souverain. L'importance des flux commerciaux entre le Québec et le Canada (près de 100 milliards $ par année), la position géographique du Québec entre l'Atlantique et l'Ontario et l'excédent commercial de l'Ontario avec le Québec (notamment dans les services financiers) seraient les facteurs déterminants. Des modifications aux relations commerciales Québec-Canada et de la politique commerciale commune envers les pays tiers seraient toutefois à prévoir dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie, du vêtement et de l'automobile.

L'admission du Québec au sein de l'Accord de libre-échange canado-américain servirait les intérêts stratégiques et commerciaux des États-Unis, qui reposent sur la stabilité et la fiabilité. Une révision de l'Accord en matière d'achats publics, de subventions, de régies agricoles, d'automobile, etc. pourrait accompagner la requête du Québec. Un telle révision est de toute manière inévitable, mais elle serait accélérée par le nouvel ordre politique.

Dans la transition, l'économie devrait en somme affronter quatre difficultés: la prime d'intérêt temporairement imposée aux emprunts du Québec, l'effet de l'incertitude sur l'investissement des entreprises, une hausse temporaire du taux d'émigration de la main-d'oeuvre qualifiée et des modifications possibles aux arrangements commerciaux. Ces difficultés tendraient en elles-mêmes à produire un ralentissement temporaire de l'économie. Le ralentissement pourrait toutefois être atténué par quelques facteurs favorables: la dépréciation du dollar canadien, une accélération de la négociation sur les paramètres du nouvel ordre économique, un appui financier au rachat des entreprises abandonnées par les émigrants, une rationalisation impitoyable des dépenses budgétaires héritées d'Ottawa, une action concertée du gouvernement, des entreprises et des syndicats pour contenir l'inflation et soutenir l'activité économique et l'emploi, et un assouplissement de la politique monétaire canadienne (si l'inflation est effectivement contenue). Sans la présence de ces facteurs stabilisateurs, le ralentissement économique pourrait durer de deux à quatre ans et entraîner, au plus creux, une augmentation du chômage pouvant atteindre 2 pour cent. Si, par contre, l'action des facteurs atténuants est efficace, le ralentissement serait de durée plus brève et d'amplitude moins prononcée.

Sur le plan des finances publiques, le déficit budgétaire d'un Québec souverain aurait atteint les 10,5 milliards $ la première année (base de 1990-91), dans l'hypothèse où la dette finale envers le Canada serait de 73 milliards $ et où une prime de risque de 0,4 milliard $ devrait être versée. A ce montant, il faudrait ajouter l'impact défavorable de tout ralentissement économique

(1,1 milliard $ par unité de pourcentage de chômage) et soustraire toute somme dégagée par la rationalisation des dépenses de programme. Une rationalisation de 2 à 3 milliards $ dès la première année serait indispensable à la stabilisation du fardeau fiscal et du poids de la dette publique dans l'économie, ainsi qu'à l'établissement de la confiance internationale dans la solidité financière du nouveau pays.

La souveraineté politique du Québec est un événement dont la probabilité d'occurrence n'est pas négligeable dans le contexte politique actuel. La clairvoyance stratégique la plus élémentaire impose donc de réfléchir immédiatement à ses conséquences économiques à court et à long terme. La présente analyse envisage les principaux éléments de la question sans aller dans le menu détail. Dans la première partie du texte, j'établis mon interprétation du mouvement actuel d'opinion en faveur de la souveraineté du Québec, j'explique pourquoi la probabilité de cet événement n'est pas négligeable, et j'identifie quelques facteurs qui seront déterminants pour l'issue de la nouvelle ronde de pourparlers constitutionnels.

La deuxième partie de l'analyse envisage trois facteurs du développement économique à long terme que la souveraineté pourrait venir modifier: le solde migratoire, la gestion du secteur public et des politiques économiques, et l'accès aux marchés extérieurs.

La troisième partie, plus longue, vise à identifier les coûts économiques de la transition vers la souveraineté. Plusieurs aspects retiennent l'attention: les taux d'intérêt, le taux de change du dollar canadien, l'investissement des entreprises, la monnaie adoptée par le Québec, la division de la dette et des actifs fédéraux, et les arrangements commerciaux avec le Canada et les États-Unis.

La conclusion présente une synthèse quantitative de l'impact de la transition sur l'économie et les finances publiques. Le scénario privilégié reflète les facteurs analysés dans la troisième partie et une hypothèse raisonnable de gestion prudente et concertée du passage à la souveraineté.

1. *La souveraineté est-elle un événement probable?*

La majorité des Québécois comprennent que la souveraineté politique est un moyen, et non une fin. Elle n'a rien du mouvement historique irréversible. En fait, l'appui populaire fondamental à la souveraineté n'a guère évolué depuis 20 ans: il est demeuré autour de 25 pour cent. Néanmoins, pour des raisons historiques et démographiques, les trois quarts de nos concitoyens sont convaincus que le Gouvernement du Québec doit posséder des pouvoirs constitutionnels plus étendus pour protéger et promouvoir l'identité particulière de la province, non seulement en matière de langue, de démographie, d'immigration et de culture, mais également dans les domaines de l'éducation, de la main-d'oeuvre, des communications, de la politique sociale et du développement régional, qui sont tous des champs d'expression immédiats de l'identité culturelle. Ils ne sont prêts à ratifier la Constitution et la Charte des droits et libertés qui leur ont été imposées en 1982 avec restriction unilatérale des pouvoirs du Québec que si elles sont rendues compatibles avec cet axiome de base de la politique québécoise.

1.1 L'échec de Meech et l'appui populaire à la souveraineté

L'entente du Lac Meech constituait une espèce de *minimum minimorum* constitutionnel pouvant satisfaire aux aspirations du Québec. Elle ne soulevait guère d'enthousiasme, mais on l'acceptait par esprit de conciliation, pour sortir enfin le pays des sables mouvants constitutionnels dans lesquels il s'était enlisé pendant un quart de siècle. Quelles que soient les raisons du rejet massif de Meech par l'opinion canadienne, ce qui compte pour la suite des événements, c'est l'interprétation qu'en ont donnée les Québécois, celle du refus net de reconnaître son «droit à la différence». La réaction des Québécois au rejet massif de l'entente par l'opinion canadienne[1] a été d'autant plus vive que celle-ci leur apparaissait bénigne. On a eu l'impression au Québec qu'alors que la province multipliait les signaux décisifs de son allégeance au Canada (en 1980 et en 1987), le reste du pays offrait une fin de non recevoir (en 1981 et en 1990) aux conditions d'adhésion de plus en plus raisonnables sollicitées par le Québec.

La montée en popularité du souverainisme par suite de l'échec de Meech ne découle pas du progrès naturel intrinsèque de cette option. Les souverainistes convaincus eux-mêmes en furent d'ailleurs les premiers surpris. Elle reflète plutôt le sentiment répandu parmi les Québécois que, face au refus des autres Canadiens de les accepter tels qu'ils sont et d'en reconnaître les conséquences pratiques, ils n'ont d'autre choix que d'appuyer la souveraineté. On peut dire que le Québécois moyen n'est pas un souverainiste inconditionnel, mais un souverainiste qui s'est senti forcé de le devenir par les événements politiques récents.

La leçon qu'il faut en tirer pour la nouvelle ronde de pourparlers constitutionnels (la «ronde Canada») est que, ou bien le Canada avalera un Meech solidifié et rendra sa Constitution et sa Charte compatibles avec lui, ou bien le Québec se déclarera politiquement souverain. Le

1. Le rejet était clair et net **avant** la promulgation de la loi 178 sur la langue d'affichage, bien que celle-ci l'ait renforcé par la suite.

sentiment pro-souveraineté hésitera sans doute avec le passage du temps et selon la conjoncture du moment. Mais il redeviendra irrésistible si un troisième refus de la part du Canada vient confirmer que les deux premiers n'étaient pas de simples erreurs de parcours.

1.2 La probabilité de la souveraineté n'est pas négligeable

Il est facile d'être pessimiste sur la probabilité d'une entente constitutionnelle répondant aux exigences québécoises. Premièrement, l'opinion canadienne rejette encore plus fermement Meech aujourd'hui qu'en juin 1990. En fait, 7 Canadiens sur 10 à l'extérieur du Québec sont convaincus qu'accorder des pouvoirs spéciaux au Québec serait contraire à la nature même du pays et sont par conséquent opposés à toute négociation sur les demandes du Québec[2]. La question québécoise les exaspère pour plusieurs raisons: la perception que les lois linguistiques fédérales et québécoises comportent des exagérations inacceptables, la frustration de voir le Québec monopoliser constamment l'agenda constitutionnel, la conviction que les largesses fédérales font du Québec l'enfant gâté de la Confédération, le sentiment que le Québec ne sera jamais satisfait et en demandera toujours plus, la «preuve» de mauvaise volonté que manifeste le Québec en refusant de participer aux conférences fédérales-provinciales, le ton jugé offensant du Rapport Allaire. La montée de la mentalité du «let them go» à l'extérieur du Québec traduit bien cette impatience.

Deuxièmement, la crédibilité d'un premier ministre canadien issu du Québec pour affronter et résoudre avec objectivité le problème québécois est pratiquement nulle hors du Québec. C'est plutôt l'attitude ferme du Reform Party qui monte en popularité. Troisièmement, les experts en droit constitutionnel se disent fort préoccupés par la rigidité de la formule d'amendement constitutionnel. On ne règle pas les problèmes de substance avec de telles formules, mais elles peuvent dresser des obstacles au moment où on en a le moins besoin, vicier l'atmosphère de la négociation et conduire à l'impasse.

1.3 Facteurs déterminants pour l'issue des pourparlers

Il ne sera pas facile de venir à bout de ces difficultés. Un certain nombre de facteurs pourraient toutefois augmenter la probabilité d'une entente. Par exemple, il n'est pas impossible que le Canada finisse par accepter un «Meech Plus» s'il ne constituait qu'un élément parmi d'autres dans une entente qui inclurait un renforcement du pouvoir régional dans les institutions fédérales, une solution honorable au problème autochtone et une amélioration fonctionnelle du fédéralisme économique.

Dans ce dernier cas, il vaut la peine de noter l'unanimité des milieux d'affaires québécois et canadiens à condamner la faillite économique du fédéralisme actuel (endettement excessif, taux d'intérêt et dollar trop élevés et trop instables, incohérences et chevauchements fédéraux-provinciaux, fardeau fiscal et réglementaire excessif, ineptie des politiques de formation et de

2. Selon le sondage CROP rapporté dans *L'actualité* du 15 mars 1991.

recherche et développement, etc.). Nos institutions et nos politiques empêcheraient à leurs yeux le pays d'affronter le défi de la concurrence mondiale avec quelque chance de succès.

Il y a, à mon avis, beaucoup de vrai dans ces doléances des gens d'affaires. Même si leurs préoccupations ne touchent qu'indirectement le coeur du débat sur les pouvoirs constitutionnels du Québec, elles pourraient y jouer un rôle capital si on tentait honnêtement d'y répondre. En effet, si les milieux d'affaires étaient convaincus que le renouvellement proposé du fédéralisme était apte à corriger les failles économiques du système, ils pèseraient de tout leur poids en faveur de la réforme et exerceraient une influence importante sur l'opinion québécoise et canadienne dans le débat. Les chances d'une entente en seraient nettement améliorées.

On n'a pas besoin de détenir un doctorat pour comprendre qu'une nouvelle entente constitutionnelle qui amènerait un meilleur équilibre régional à Ottawa, une solution négociée au problème des Premières nations, un Meech solidifié et une répartition plus fonctionnelle des pouvoirs entre niveaux de gouvernement au Canada domine toute autre solution à la crise actuelle. Mieux vaudrait, en somme, apporter des améliorations au régime actuel que tout démanteler et s'engager dans un processus complexe et coûteux de ré-association. Les observateurs étrangers de la situation canadienne nous le répètent constamment.

Ils ont tout à fait raison. C'est sans doute également l'avis des Québécois eux-mêmes. Ceux-ci sont en général fort conscients, au moins qualitativement, du coût économique d'une transition vers la souveraineté politique et n'ont besoin de leçon de personne là-dessus. Leur préoccupation au sujet de l'économie est très vive, leurs principaux dirigeants politiques traduisent fidèlement cette préoccupation, et leurs commissions constitutionnelles récentes (Allaire et Bélanger-Campeau) ont été dominées par le leadership et le discours économiques.

À l'heure présente, ce sont plutôt les Canadiens à l'extérieur du Québec qu'il faudrait persuader qu'un Québec français dans son âme et ses institutions (mais respectueux de ses minorités et ouvert sur l'extérieur) serait pour le pays entier un avantage à mettre en valeur plutôt qu'un boulet à traîner. C'est leur attitude d'accueil à la «différence» québécoise ou de rejet de ce «corps étranger» sur le plan des implications constitutionnelles pratiques qui poussera les Québécois à renoncer à la souveraineté ou à s'y engager pour de bon.

1.4 La souveraineté: un «dernier recours» économiquement crédible

Comment l'économie du Québec réagirait-elle à la souveraineté politique, s'il fallait en venir là? Il est pratiquement impossible de donner une réponse absolument fiable à cette question, parce que la dynamique des événements politiques et économiques comporte une bonne part d'incertitude. Cela laisse place à des opinions très divergentes, qui sont fondées sur des hypothèses également divergentes (et parfois difficiles à réfuter) sur la tournure que les événements prendront. Ces opinions ne sont pas indépendantes des croyances politiques de l'analyste qui les émet. Le meilleur substitut à l'objectivité est ici l'honnêteté, qui consiste à afficher ses couleurs politiques au départ, et la mise au point de scénarios extrêmes et contraires à l'intérieur desquels la vérité a toutes les chances de se trouver.

Si on m'accule aux aveux, je dirai, sur le plan politique, que je partage le point de vue de l'électeur moyen qui ne désire pas la souveraineté à tout prix, mais qui n'hésiterait pas à appuyer cette option si le reste du pays persiste à nier au Québec le droit d'inscrire dans la Constitution canadienne son caractère français et toutes les conséquences qui en découlent et continue de vouloir lui imposer la Constitution et la Charte de 1982 sans amendement approprié. Sur le plan économique, je suis d'avis qu'**à long terme** (horizon de cinq ans ou plus) la souveraineté politique n'aurait pas grand impact sur le niveau de vie des Québécois. Je crois également que les coûts économiques de la **transition** vers la souveraineté ne seraient ni exorbitants ni négligeables, mais modérés et «gérables». Bref, la souveraineté constitue pour le Québec une option de dernier recours tout à fait crédible sur le plan économique.

2. *Les conséquences économiques à long terme de la souveraineté*

Attaquons d'abord la question des conséquences économiques à long terme de la souveraineté. L'histoire économique du XXe siècle a abondamment démontré que ce qui fait la richesse d'une nation, c'est la combinaison de quelques facteurs fondamentaux, tels son respect des libertés fondamentales, la qualité de ses ressources humaines (main-d'oeuvre et entrepreneurship), la rapidité avec laquelle elle incorpore les meilleures technologies, la flexibilité avec laquelle elle s'adapte au changement dans les conditions des marchés, la qualité de la gestion de son secteur public, la cohésion d'objectifs entre ses divers groupes sociaux, son ouverture au monde et son accès aux marchés extérieurs.

2.1 Les sources du niveau de vie élevé du Québec

Comment la souveraineté politique du Québec pourrait-elle modifier ces divers ingrédients de la croissance économique et du niveau de vie à long terme? Dans l'échelle du revenu par habitant, le Québec se classe présentement au troisième rang parmi les pays industriels membres de l'OCDE, derrière les États-Unis et le reste du Canada, et devant la Suisse, les pays scandinaves, l'Allemagne, le Japon, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, etc.[3]

Deux facteurs fondamentaux expliquent sans doute la situation. Premièrement, le Québec fait partie de l'économie nord-américaine, dont il tire un climat de liberté propice aux affaires, ainsi qu'un accès facilité aux meilleures méthodes de production et au marché le plus vaste et le plus ouvert de toute l'économie mondiale. Deuxièmement, le Québec a lui-même investi massivement depuis 30 ans dans le développement de ses ressources humaines, ce qui a entraîné un relèvement marqué de la qualité de sa main-d'oeuvre, l'épanouissement de son esprit d'entreprise, l'amélioration de la gestion de son secteur public et une meilleure concertation

3. L'OCDE mesure le niveau de vie de chaque pays par son produit intérieur brut par habitant exprimé en dollars américains et converti à l'aide des parités de pouvoir d'achat courantes (et non par au moyen des taux de change courants au dollar américain, comme on le fait souvent). Voir OCDE, *Comptes nationaux*, vol. 1, Paris, 1991.

entre ses secteurs public et privé. C'est la persistance de ces caractéristiques, bien plus que le statut politique, qui décidera du sort économique du Québec à long terme.

Il ne fait aucun doute qu'un Québec souverain demeurerait tout aussi respectueux des libertés fondamentales de mouvement des biens, des capitaux et des personnes et des droits des minorités que dans la situation présente. Il pourrait même se montrer prêt à bonifier libertés et droits, comme l'ont proposé les Rapports Allaire et Bélanger-Campeau. La crainte d'un retranchement du Québec souverain dans le protectionnisme commercial ou financier ne m'apparaît pas fondée. L'hypothèse contraire, que le Québec resterait foncièrement libre-échangiste et ouvert sur le monde et s'appliquerait à devenir et à demeurer internationalement compétitif, m'apparaît la seule qui soit compatible avec la vraie nature du Québec moderne. Quant à la poursuite de l'investissement dans les ressources humaines, tout ce qu'on peut dire c'est qu'elle dépendra de la clairvoyance des Québécois eux-mêmes et que la question n'a pas grand chose à voir avec le statut politique qu'ils choisiront.

Il faut plutôt examiner les conséquences de la souveraineté dans trois dimensions particulièrement importantes: le solde migratoire, la gestion du secteur public et des politiques économiques, et l'accès aux marchés extérieurs.

2.2 Le solde migratoire

La souveraineté entraînerait sans doute une émigration plus forte (ou une immigration plus faible) de personnes dont la contribution à la vie économique de la province est importante, par exemple des entrepreneurs et des professionnels anglophones hautement qualifiés. Un tel mouvement de population serait inévitable. Serait-il important et durable? On pourrait le croire à la lecture des résultats de sondages récents qui font état d'une augmentation de la proportion des anglophones prévoyant quitter le Québec dans un horizon de cinq ans. L'avènement de la souveraineté gonflerait encore cette proportion.

Il ne faut cependant pas exagérer la portée du phénomène, pour quatre raisons. Premièrement, la majeure partie des grands sièges sociaux canadiens qui pouvaient quitter Montréal l'ont déjà fait depuis 25 ans[4]. Deuxièmement, la souveraineté amènerait la création de nouveaux sièges sociaux. Des compagnies aujourd'hui administrées de l'extérieur concentreraient, pour des raisons d'efficacité, leurs opérations québécoises au Québec, ce qui produirait un mouvement compensateur d'emplois vers le Québec. Troisièmement, les entrepreneurs et les gens qualifiés qui quitteraient le Québec laisseraient sur place des entreprises qui seraient achetées (à bon prix) par des entrepreneurs d'ici et des emplois que d'autres Québécois qualifiés pourraient en bonne partie combler. Les pertes nettes seraient sensiblement inférieures aux pertes brutes. Enfin, quatrièmement, le Québec pourrait exercer une influence favorable sur la décision d'émigrer ou d'immigrer, par exemple en limitant les entraves à la mobilité des personnes entre son territoire

4. Quelques-uns demeurent, notamment dans le domaine des transports et des communications, tels Air Canada, Canadien National, Canadien Pacifique, Via rail, Bell Canada.

et le territoire canadien, en poursuivant une politique bienveillante d'accueil et d'intégration des immigrants et des minorités, et en adaptant ses lois linguistiques au nouveau contexte politique, où la menace au français sera moins vive.

2.3 La gestion du secteur public et les politiques économiques

Le deuxième élément que toucherait la souveraineté est la gestion du secteur public. Le Québec n'aurait pas de difficulté financière majeure à assumer les responsabilités budgétaires qui incombent aujourd'hui à Ottawa, y compris le service de la part québécoise de la dette fédérale que les Québécois supportent déjà présentement par leurs impôts fédéraux. Un examen détaillé des échanges d'impôts et de services entre le Québec et le gouvernement fédéral, joint à une hypothèse détaillée de division de la dette et des actifs fédéraux, a conduit le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau à estimer à 7,3 milliards $ l'impact sur le budget du Québec de la récupération des impôts et des dépenses fédérales en 1990-91. Or, cette somme ne dépasse que de 300 millions $ la part du déficit fédéral de 1990-91 que les Québécois ont dû implicitement supporter en 1990-91 selon le Secrétariat, soit 7,0 milliards $[5]. Comme on le verra plus loin, des estimations fondées sur des hypothèses plus défavorables au Québec sont possibles. Ce qu'il importe de retenir, cependant, c'est que les estimations pessimistes du fardeau budgétaire supplémentaire du Québec souverain ne dépassent celle du Secrétariat de guère plus que 2,5 milliards $[6]. Ce n'est pas négligeable, mais c'est «gérable». En particulier, tous ceux qui accusent le système multigouvernemental actuel d'incohérences et de chevauchements sur une grande échelle devraient logiquement en déduire qu'il serait possible

---

5. Voir SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC intitulée «Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec», dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail n° 1, Québec, 1991, chap. 9, tableau 27. Les 7,3 milliards $ sont la somme d'un déficit primaire (avant partage des bilans) de 0,2 milliards $ et d'un service de dette net (résultant du partage des bilans) de 7,1 milliards $. Selon la clé de répartition retenue par le Secrétariat, la part du déficit fédéral assumée par les contribuables québécois en 1990-91 serait égale à 22,8 pour cent de sa valeur totale de 30,5 milliards $, soit 7,0 milliards $.

6. Au tableau A1 de leur étude intitulée *A Friendly Breakup: Economic Consequences for Quebec*, C.D. Howe Institute, Toronto, 1991, les professeurs MCCALLUM et GREEN, de l'Université McGill, estiment à 9,2 milliards $, plutôt qu'à 7,1 milliards $ comme le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, l'impact du partage des bilans sur le budget d'un Québec hypothétiquement souverain en 1990-91. L'écart entre les deux estimations est donc de 2,1 milliards $. Les hypothèses des professeurs sur le partage des bilans équivalent à laisser le Québec avec une dette nette finale de 86 milliards $ plutôt que de 66 milliards $ tel que supposé par le Secrétariat. Ils postulent également une prime d'intérêt permanente de 60 points de base sur la totalité des 86 milliards $, soit 0,5 milliard $, alors que le Secrétariat ne s'aventure pas dans ce type de spéculation. Cette seconde hypothèse porte l'écart avec le chiffre du Secrétariat à 2,6 milliards $.

de se débarrasser d'un poids financier de cet ordre de grandeur en appliquant un rigoureux programme de rationalisation des dépenses dans le nouveau contexte politique et administratif.

Dans certains cas, comme celui de la représentation diplomatique, la réduction de l'echelle de production des services publics en ferait augmenter le coût unitaire. Mais de tels cas sont peu nombreux et les pertes engendrées seraient beaucoup plus que compensées par les gains issus d'une échelle d'organisation plus petite (l'inefficacité bureaucratique croissant avec la taille), d'une meilleure adaptation des services aux besoins spécifiques des particuliers et des entreprises du Québec et d'une plus grande facilité à réaliser les consensus nécessaires entre les groupes d'intérêt et les régions. Il faudrait s'appliquer avec la plus grande rigueur à réaliser concrètement ces économies. Bien que, dans les faits, la performance du Gouvernement du Québec au plan du contrôle des coûts se soit révélée supérieure à celle du gouvernement fédéral depuis une décennie, le passé en cette matière n'est jamais garant de l'avenir. La santé des finances publiques est toujours un acquis fragile qui exige notre plus grande vigilance.

Ces raisons incitent à croire qu'à moins d'irresponsabilité financière de la part du Gouvernement du Québec la souveraineté politique n'entraînerait pas d'alourdissement permanent du fardeau fiscal des Québécois. Au contraire, si on faisait preuve de prudence, une certaine amélioration de la gestion de l'ensemble du secteur public québécois pourrait s'ensuivre. Elle permettrait d'étendre à un plus grand nombre de domaines la cohésion dont les travailleurs, les entreprises et l'État québécois se sont montrés capables dans le passé en matière d'objectifs et d'instruments économiques. Cela pourrait engendrer des politiques économiques mieux coordonnées et mieux adaptées (mais le garantit pas).

2.4 L'accès aux marchés extérieurs

La troisième dimension touchée par la souveraineté serait celle de l'accès aux marchés extérieurs, canadiens ou étrangers. Elle est capitale. L'analyse statistique de la croissance économique des pays industriels depuis 1960 montre que la taille démographique a exercé une influence favorable, bien que modeste, sur la performance globale: les pays de plus grande taille ont généralement vu leur niveau de vie augmenter un peu plus rapidement que les pays de petite taille[7]. Ce phénomène dépend sans doute du fait que les grands pays ont accès à un vaste marché intérieur exempt d'entraves au commerce. La diversification et l'efficacité dans la production s'en trouvent facilitées. Les grands pays disposent également d'un plus grand pouvoir dans la négociation de traités commerciaux avantageux.

Il n'en découle pas que la souveraineté politique nuirait à la croissance économique du Québec.

---

7. Voir l'annexe de mon mémoire intitulé «Le choix forcé du Québec: aspects économiques et stratégiques», dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission*, Document de travail n° 4, Québec, 1991, 341-386; et la communication de John F. HELLIWELL et Alan CHUNG, 7.«Are bigger countries better off?» *Conference on Economic Dimensions of Constitutional Change*, John Deutsch Institute, Queen's University, Kingston, Ontario, juin 1991.

En effet, le démantèlement progressif des barrières internationales au commerce tend à atténuer avec le temps l'avantage commercial dont les grands pays disposaient sur les petits il y a 40 ans en raison de l'importance de leur marché intérieur. Les frontières économiques, en d'autres mots, transcendent de plus en plus les frontières politiques. Mais encore faudrait-il que les trois grandes ententes commerciales auxquelles participe le Québec d'aujourd'hui (le GATT, l'Accord de libre-échange canado-américain et le marché commun avec le Canada) s'appliquent au Québec nouvellement souverain.

La participation au GATT ne poserait aucune difficulté. Au pire, le Canada et les États-Unis seraient obligés d'appliquer au Québec les règles de cette organisation, dont celle de la «nation la plus favorisée». Il faut donc concentrer l'attention sur les chances de préservation du marché commun canadien et de participation d'un Québec souverain à l'Accord de libre-échange nord-américain. Bien que ces deux ententes subiraient sans doute des modifications si le Québec accédait à la souveraineté, l'hypothèse la plus plausible est que le Canada et les États-Unis accepteraient pour l'essentiel l'offre du Québec de les prolonger, parce que cela serait compatible avec leur meilleur intérêt stratégique et commercial. J'y reviendrai plus loin dans mon examen de la transition vers la souveraineté.

2.5 L'impact global à long terme: à peu près neutre

L'image d'ensemble est qu'à long terme la souveraineté aurait un impact à peu près neutre sur le niveau de vie des Québécois. On pourrait s'attendre à une meilleure gestion des finances publiques et à des politiques économiques plus cohérentes et mieux adaptées aux besoins spécifiques du Québec. La souveraineté donnerait lieu à une hausse temporaire de l'émigration nette de ressources humaines compétentes, qu'une approche accueillante à l'intégration des immigrants et des minorités pourrait cependant atténuer. Il serait essentiel que l'accès aux marchés extérieurs soit confirmé par la préservation de l'espace économique canadien et par la participation du Québec à l'Accord de libre-échange nord-américain. Ces deux conditions seront sans doute remplies.

Deux sondages récents ont révélé que les chefs d'entreprises du Québec étaient très majoritairement d'avis que la souveraineté du Québec aurait des conséquences positives à long terme sur l'économie du Québec[8]. La quasi-totalité d'entre eux (19 contre 1) appuient en même temps le maintien de l'association économique entre le Québec et le Canada, ce qui donne à penser que leur optimisme repose sur la satisfaction de cette condition. Leur point de vue très critique sur l'état des finances fédérales, sur les politiques fédérales et sur les incohérences, les

8. Les proportions de répondants prévoyant des conséquences positives, neutres ou négatives furent respectivement de 49, 29 et 14 pour cent dans le sondage effectué par SOM-*Les Affaires* en avril 1990 (*Les Affaires*, 12-18 mai 1990) auprès d'un échantillon de dirigeants des 500 plus grandes entreprises du Québec. Elles furent de 72, 15 et 11 pour cent dans le sondage effectué par Léger et Léger en janvier 1991 (*Affaires Plus*, mars 1991) auprès d'un échantillon de dirigeants d'entreprises abonnés au magazine *Affaires Plus*.

chevauchements et le gaspillage engendrés par la compétition intergouvernementale est par ailleurs bien connu[9]. Cela peut expliquer qu'à leur yeux presque n'importe quoi d'autre que le statu quo ne peut maintenant qu'améliorer notre sort.

Les sondages en question ayant été effectués à des moments de très vive émotion politique (avril 1990 et janvier 1991), l'optimisme des chefs d'entreprise doit être relativisé[10]. En fin de compte, quel que soit le statut politique du Québec, l'évolution de son économie dans les décennies à venir dépendra d'abord et avant tout de la qualité de la gestion de ses décideurs privés et publics. Or, en ce domaine, nul ne possède le monopole du succès ou de l'échec: notre performance économique pourrait, selon les circonstances, reproduire l'heureuse évolution de la Suisse ou de la Norvège, ou encore les difficultés de l'Irlande ou de la Nouvelle-Zélande.

3. *Les coûts économiques de la transition vers la souveraineté*

Ce ne sont pas les conséquences économiques à long terme de la souveraineté qui soulèvent la controverse la plus vive, mais plutôt les coûts économiques de la transition vers la souveraineté. Ces coûts de transition sont, en effet, beaucoup plus concrets et immédiats, et aussi plus incertains.

Plusieurs questions viennent à l'esprit. Quelle importance aurait la prime d'intérêt à l'incertitude exigée des emprunteurs québécois par les marchés financiers et combien de temps durerait-elle? Les titres québécois tiendraient-ils le coup sur le marché boursier? Les prix des maisons baisseraient-ils? Le dollar canadien baisserait-il? Jusqu'où? L'attentisme des entreprises en matière d'investissement en usines, en immeubles et en équipements serait-il assez prononcé et durerait-il assez longtemps pour causer une récession «made in Québec»? Créerait-on un «dollar québécois» et que vaudraient nos épargnes, exprimées dans cette nouvelle monnaie? Les Québécois n'obtiennent-ils pas en valeur plus de services et de transferts d'Ottawa qu'ils ne lui paient d'impôts? Le Gouvernement du Québec, dont le tiers des revenus reposent sur les transferts fédéraux, serait-il capable d'en assumer la différence sans alourdir gravement le fardeau fiscal du contribuable? Quelle proportion de la dette fédérale actuelle le Gouvernement du Québec serait-il obligé d'assumer? Serait-il capable de refinancer cette dette et de financer les déficits qui s'y ajouteraient par la suite? Serait-il écrasé par le fardeau des intérêts à verser annuellement sur la dette ainsi accumulée? Le Canada accepterait-il de préserver, pour l'essentiel, son union économique actuelle avec le Québec? Les Américains et les Canadiens seraient-ils prêts à accueillir le Québec au sein de l'Accord de libre-échange nord-américain?

---

9. Ce point de vue est bien résumé par le mémoire de la Chambre de commerce du Québec intitulé *L'avenir politique et constitutionnel du Québec: sa dimension économique* et présenté à la Commission Bélanger-Campeau en novembre 1991.

10. Tout comme doit l'être la conviction (à 72 pour cent selon le sondage d'*Affaires Plus*) des chefs d'entreprise de l'extérieur du Québec que la souveraineté aurait à long terme des conséquences négatives sur son économie.

3.1 Les primes de risque financier à payer

Il ne faut pas douter qu'un Québec souverain donnerait toutes les garanties nécessaires sur la liberté de mouvement des biens, des capitaux et des personnes, sur les droits de propriété, sur les droits des minorités, sur le respect des traités et sur ses obligations financières. Le Québec moderne est foncièrement respectueux des lois du marché, il est ouvert sur le monde et il est désireux de jouer le jeu de la compétitivité internationale selon les règles communément admises. La vision d'un Québec souverain qui serait protectionniste et s'adonnerait au capitalisme d'État en est une des années 60. Elle n'a rien à voir avec le Québec des années 90. Celui-ci travaillerait très fort pour minimiser l'importance et la durée de l'incertitude économique et politique découlant du changement constitutionnel en agissant avec célérité et clarté.

Une augmentation **permanente** du taux d'intérêt porté par les obligations québécoises est toutefois inévitable en raison de la mathématique élémentaire de la diversification du risque. La capacité d'une petite économie comme le Québec de diversifier ses sources de recettes fiscales est forcément plus modeste que celle d'une économie quatre fois plus grande, comme le Canada d'aujourd'hui. Les nouvelles émissions d'obligations du Québec qui, dans un cadre fédéral, auraient été effectuées par Ottawa tendraient donc, dans un contexte de souveraineté, à porter un intérêt un peu plus élevé.

De combien? Pour fin d'illustration, partons du chiffre de 7,3 milliards $ retenu comme mesure de l'impact de la souveraineté sur le déficit budgétaire québécois de 1990-91 par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau[11]. Si on applique à ce montant l'écart habituel de 50 points de base (1/2 de 1 pour cent) observé entre les taux d'intérêt respectivement portés par les obligations québécoises et canadiennes, on arrive à une prime de 35 millions $ que devrait payer à ce titre le Gouvernement du Québec après un an de souveraineté. Si l'impact était de 10 plutôt que de 7,3 milliards $, la prime serait alors de 50 millions $. Et ainsi de suite.

Les marchés imposeraient sans doute également aux obligations du Québec, des provinces et du Canada des primes de risque **temporaires** pendant la phase de transition politique. Il est impossible d'en prédire l'importance avec certitude, mais on peut se rappeler que, pendant plusieurs mois après l'élection québécoise de novembre 1976, les titres québécois ont dû en moyenne porter sur le marché new-yorkais une prime supplémentaire moyenne d'environ 50 points de base[12]. Des primes temporaires de cette nature ont touché les titres du Québec en diverses occasions depuis lors, comme en avril 1987 (50 points) après la violente sortie de l'ancien Premier ministre Trudeau contre le projet d'entente du Lac Meech, en juin 1990 (30 points) après l'échec de Meech et de novembre 1990 à janvier 1991 (50 points) pendant les travaux du Comité Allaire et de la Commission Bélanger-Campeau. Des primes passagères de

---

11. *Op. cit.*, tableau 27.

12. Il y eut une pointe à 150 points de base au lendemain du discours du Premier ministre Lévesque à l'Economic Club de New-York au début de 1977.

30 à 40 points ont également frappé les obligations du Canada en divers épisodes, comme celui de la campagne électorale de 1988 portant sur l'Accord de libre-échange.

Pour fixer les idées, supposons que l'accession du Québec à la souveraineté engendre des primes de risque temporaires de 100 points de base pour les nouvelles obligations du Québec[13] et de 40 points pour celles du Canada. Dans une année repère comme 1990-91, si un Québec souverain avait émis pour 15 milliards $ de nouvelles obligations[14], une prime d'intérêt temporaire de 150 millions $ aurait été engendrée. De plus, si 35 des 66,3 milliards $ de dette finale supportés par le Québec (mais gérés par le Canada ou par un organisme mixte) selon l'hypothèse de partage des bilans retenue par le Secrétariat devaient être refinancés dans l'année[15], une autre prime temporaire de 140 millions $ (0,4 de 1 pour cent des 30 milliards $) s'ajouterait au service de la dette québécoise.

Ensemble, la prime permanente, disons de 50 millions $, et les deux primes temporaires de 150 et de 140 millions $ représenteraient un montant d'intérêts supplémentaires de 340 millions $ à supporter par le Québec souverain. Ce montant augmenterait encore un peu l'année suivante, dans une mesure qui dépendrait de la persistance de la prime de risque temporaire et de l'application du gouvernement à comprimer son déficit. Il faudra évidemment compléter au plus tôt l'étude des primes par une analyse **dynamique** des finances publiques, de manière à bien saisir l'importance des ajustements budgétaires nécessaires à la stabilisation, puis à la réduction du poids de la dette publique dans l'économie.

Le Québec et le Canada disposeraient d'un certain nombre de moyens d'intervention pour apaiser l'humeur des marchés financiers nord-américains ou la contourner: donner toutes les garanties nécessaires de respect des libertés économiques et des obligations contractuelles, travailler ardemment à supprimer le déficit hérité du partage de la dette fédérale, finaliser les nouveaux arrangements Québec-Canada le plus rapidement possible, explorer de nouveaux marchés obligataires en Europe et en Asie. Il ne faut pas sous-estimer ici la capacité des institutions québécoises et canadiennes à contre-attaquer. Il faut considérer les signaux des marchés financiers comme des avantages et non pas seulement comme des contraintes, puisqu'ils inciteraient les parties à réduire l'intensité et la durée de l'incertitude politique et à assainir la gestion des finances publiques, au bénéfice de l'ensemble des Québécois et des Canadiens. En ce sens, les primes de risque temporaires serviraient une fin utile et elles induiraient des comportements qui tendraient à les atténuer, puis à les supprimer.

---

13. C'est l'hypothèse que retiennent McCallum et Green, *Op. cit.*

14. Découlant, par exemple, d'un déficit de 11,5 milliards $ et d'un refinancement de 3,5 milliards $ pour les anciennes obligations du Québec échues.

15. L'échéance moyenne de la dette fédérale est très courte. La moitié environ est refinancée chaque année.

3.2 Le taux de change du dollar canadien

L'incertitude inhérente à la transition vers la souveraineté se répercuterait sans doute également sur la valeur du dollar canadien. Une dépréciation du dollar ne serait pas nécessairement une mauvaise chose, puisque la plupart des observateurs pensent que notre monnaie est présentement surévaluée. De combien? Des analystes compétents ont établi ces dernières années que la valeur d'équilibre du dollar canadien pourrait se situer entre 72 et 78 cents EU[16]. Cela signifie que la valeur présente du dollar, autour de 88 cents, dépasserait sa valeur normale de plus de 10 cents et qu'une dépréciation de 15 pour cent serait loin d'être exagérée. Au contraire, cela rétablirait la compétitivité des exportateurs canadiens à peu près au niveau moyen des 40 dernières années, où il faudra de toute façon retourner tôt ou tard.

La dépréciation probable du dollar canadien en cas d'accession du Québec à la souveraineté serait donc bienvenue. Mais elle ne pourrait jouer pleinement son rôle de stabilisateur automatique des économies canadienne et québécoise que dans la mesure où elle ne déclencherait pas d'accélération inflationniste. La perte de pouvoir d'achat doit être encaissée sans mot dire par les mieux nantis: c'est à cette seule condition que l'emploi et le niveau de vie des moins nantis serait maintenu.

3.3 L'investissement des entreprises

Bien plus que des primes de risque sur les emprunts et de la baisse du dollar, il faut se préoccuper de l'impact à court terme de l'incertitude politique sur l'investissement des entreprises (construction, machines et équipements) au Québec et au Canada. Car, tandis que le capital financier et les devises reviennent rapidement à leur point de départ une fois que le danger perçu est passé, le capital fixe, lui, prend beaucoup plus de temps à revenir. Quand on construit une usine à Plattsburgh plutôt qu'à Sherbrooke, c'est pour s'y installer pendant plusieurs années et non pour revenir au Québec au moindre changement de conjoncture. Si on n'y prend garde, l'économie peut ainsi naviguer longtemps en-dessous de la trajectoire que son équipement productif aurait suivi en l'absence d'incertitude.

Toute période d'incertitude accrue face à l'avenir entraîne d'abord un report à plus tard de certains projets d'investissement. Si le flottement perdure, cette période d'attente est suivie d'une décision de retrait des projets en question (ou d'un changement de leur localisation). D'où l'extrême importance de minimiser l'intensité et la durée de l'incertitude sur la nature des nouvelles règles du jeu économique de l'après-souveraineté.

---

16. Par exemple, John WILLIAMSON, «A FEER for the Canadian dollar», dans *The United States and Canada: The Quest for Free Trade*, Institute for International Economics, Washington, 1987; Robert A. MUNDELL, «De la surévaluation du dollar canadien», *L'Actualité économique*, vol. 67, mars 1991, pp. 5-36; ou Richard G. HARRIS, *Exchange rates and international competitiveness of the Canadian economy*, Étude préparée pour le Conseil économique du Canada, mars 1991.

3.4 La monnaie d'un Québec souverain

L'opinion québécoise est présentement quasi-unanime à penser qu'au départ un Québec souverain devrait conserver le dollar canadien comme monnaie légale. Plusieurs raisons militent en faveur d'une telle option. Premièrement, il importe au plus haut point, dans une phase de transition aussi délicate, d'assurer tous les Québécois que leurs épargnes ne seront soumises à aucun risque de dévaluation massive. Le seul rempart complètement crédible contre une telle éventualité est la continuité monétaire.

Deuxièmement, afin de continuer à considérer le Québec comme un emprunteur de première qualité, les milieux internationaux ont également besoin de croire que les autorités québécoises ne céderont en aucun cas à la tentation inflationniste que constituerait la dévaluation d'une monnaie québécoise nouvellement créée. L'usage par le Québec souverain du dollar canadien, dont la valeur est contrôlée par la Banque du Canada, leur donnerait l'assurance de la stabilité monétaire du nouveau pays.

Troisièmement, l'usage du dollar canadien contribuerait à minimiser l'incertitude économique et annulerait le risque de change et les coûts de conversion d'une monnaie dans l'autre que la création d'une nouvelle monnaie entraînerait pour les échanges financiers et commerciaux entre le Québec et le Canada. Une étude récente de la Communauté européenne a évalué que, pour un petit État membre de la CE, l'économie de ces coûts dans l'éventualité d'une union monétaire européenne représenterait au minimum 0,5 pour cent de son PIB[17]. Le Québec est loin de transiger en autant de monnaies qu'un petit pays de la CE. Mais même si l'économie pour le Québec n'était que la moitié de celle du membre type de la CE, elle équivaudrait malgré tout à plus de 400 millions $ par année (1/4 de 1 pour cent de notre PIB), ce qui n'est pas négligeable.

Quatrièmement, la conservation du dollar canadien par un Québec souverain faciliterait grandement la négociation sur le partage de la dette et sur la continuité de l'union économique entre le Québec et le Canada. Les dizaines de milliards de dollars de dette fédérale dont hériterait le Québec seraient libellés en dollars canadiens. La moindre variation du taux de change entre une monnaie québécoise distincte et le dollar canadien impliquerait d'importants changements dans la valeur (en monnaie québécoise) de cette dette et des paiements d'intérêts qu'elle exigerait annuellement des contribuables québécois. Une simple dépréciation de 5 pour cent du «dollar québécois» augmenterait l'endettement public de 3 à 4 milliards $ et le service de la dette de 300 à 400 millions $ par année. Un tel risque serait forcément incorporé par les marchés financiers dans leur évaluation de la qualité du crédit des gouvernements québécois et canadien, ce qui gonflerait encore les primes d'intérêt imposées aux deux pays.

Cinquièmement, même si le Québec disposait au départ de sa propre monnaie, il serait en

17. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES, «Un marché, une monnaie», *Economie européenne*, vol. 44, octobre 1990, chap. 3.

pratique forcé d'en fixer la valeur par rapport au dollar canadien pendant une longue période de transition nécessaire à l'établissement de la confiance des Québécois et des étrangers dans la nouvelle monnaie[18]. Quels que soient les avantages pour le Québec à disposer d'une monnaie distincte, l'impératif de l'établissement de la confiance l'empêcherait de toute façon d'en bénéficier à court terme.

De son côté, le Canada retirerait trois avantages de la participation d'un Québec souverain à la zone «dollar canadien». Premièrement, il bénéficierait lui aussi de l'absence de risque de change et de coûts de conversion dans ses transactions avec le Québec, dont celles qui découlent du partage de la dette.

Deuxièmement, le Canada éviterait de voir sa zone monétaire fragilisée par l'amputation de sa partie québécoise. Le Québec et l'Ontario, provinces manufacturières, constituent des éléments de stabilité pour le dollar canadien. Mais les autres provinces, où se trouve concentrée l'activité du secteur primaire, sont plutôt des sources d'instabilité pour le dollar. Ce dernier est notamment très sensible aux prix mondiaux du blé, du pétrole, du bois, des métaux et minéraux, des produits de la pêche. Si le Québec, facteur de stabilité du dollar canadien, quittait l'union monétaire, le poids des provinces qui sont sources d'instabilité passerait du tiers aujourd'hui à la moitié dans le nouveau Canada. La gestion de la zone monétaire rétrécie serait plus difficile pour la Banque du Canada. Si le Québec demeurait dans la zone, il permettrait au Canada d'éviter cette malheureuse évolution.

Troisièmement, «virer» le Québec de l'union monétaire canadienne pourrait avoir comme conséquence immédiate l'entrée du Québec dans la zone «dollar américain». Le Canada verrait alors sa zone monétaire non seulement rétrécie et fragilisée, mais aussi encerclée par le dollar américain. L'avenir du dollar canadien pourrait s'en trouver compromis.

Si le Canada acceptait de continuer de partager la même monnaie avec le Québec, deux questions se poseraient immédiatement: (1) le comité de direction de la Banque du Canada inclurait-il un quart de représentants québécois, et (2) le Québec aurait-il droit au quart des profits de la Banque du Canada?

Il serait souhaitable que le Québec participe activement aux décisions de politique monétaire. Il y va de la crédibilité de la politique monétaire au Québec même. Lorsqu'on est absent de la prise de décision, la politique est toujours celle de «l'autre» et elle prête beaucoup plus facilement à la critique voulant qu'elle ne soit pas appropriée aux conditions régionales, comme l'ont démontré les débats récents qui ont eut lieu dans plusieurs régions du Canada sur la qualité de la gestion du taux d'intérêt et du taux de change par la Banque du Canada. Si le Canada

18. Bernard FORTIN a analysé la question dans l'étude qu'il a rédigée pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, «Les options monétaires d'un Québec souverain», dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail n° 1, Québec, 1991, chap. 6.

refusait que le Québec participe à la direction de la banque centrale, le nouvel arrangement serait donc plus vulnérable. Le Québec pourrait bien accepter de vivre avec la politique monétaire canadienne pendant quelques années afin de faciliter la transition économique, mais il deviendrait ultérieurement plus difficile pour lui de résister à la tentation de créer une monnaie distincte.

La seconde question, celle du partage des profits de la Banque du Canada, est reliée au droit que la Banque perçoit implicitement auprès de quiconque détient la monnaie qu'elle frappe. En détenant la monnaie émise par une banque centrale, comme des billets de banque par exemple, toute personne effectue un prêt implicite de pouvoir d'achat au gouvernement qui est le propriétaire de cette banque. Or, le prêt sous forme de monnaie ne porte pas intérêt. Cette privation d'intérêt constitue une taxe implicite imposée au détenteur de monnaie, le droit seigneurial. Elle forme l'essentiel des profits de la banque centrale. En 1990, les profits de la Banque du Canada (ensuite reversés au Trésor fédéral) furent de 2,4 milliards $[19]. Un peu moins du quart provenait du Québec.

Les dollars canadiens détenus par les Québécois après la souveraineté continueraient donc d'être un prêt effectué implicitement au Gouvernement du Canada. L'intérêt sur ce prêt, c'est-à-dire le droit seigneurial en provenance du Québec (environ 600 millions $ en 1990), devrait logiquement être soustrait des intérêts totaux que le Québec s'engagerait à verser annuellement à Ottawa sur sa part négociée de la dette fédérale. C'est en gros l'optique qui a été proposée par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau[20].

Le Canada pourrait au départ refuser cette logique, en prétendant par exemple que le droit seigneurial obtenu du Québec serait une juste compensation pour les nombreux avantages que le Québec retirerait du maintien de l'union monétaire. Le Québec pourrait rétorquer qu'il a lui aussi un titre de propriété «ancestral» sur la monnaie canadienne, que les deux partenaires bénéficieraient de l'arrangement et que le partage du droit seigneurial dans la proportion de trois quarts à un quart serait une juste reflet des avantages qu'ils en obtiendraient respectivement. En dernière analyse, la négociation sur le droit seigneurial ferait partie intégrante de la négociation globale sur le partage de la dette fédérale.

Quelle que soit l'issue des négociations sur la participation du Québec à la direction de la Banque du Canada et sur le partage du droit seigneurial, l'usage du dollar canadien par le Québec exigerait normalement que les institutions financières québécoises fassent partie de l'Association canadienne des paiements, à travers laquelle les chèques sont compensés et les billets de banque distribués, ou qu'elles se voient accorder le statut de membres correspondants auprès de banques à charte canadiennes (pour lesquelles l'activité serait très lucrative). Même

19. BANQUE DU CANADA, *Rapport annuel du Gouverneur au ministre des Finances pour l'année 1990*, Ottawa, 1991, p. 71.

20. *Op. cit.*, pp. 428-430.

si le Gouvernement du Canada cherchait irrationnellement à bloquer ces canaux[21], le Québec pourrait les contourner. Le dollar canadien est un bien qui s'échange librement sur les marchés financiers internationaux[22]. Il serait facile à ces derniers de mettre sur pied des institutions sans frontières (lucratives) dont le but serait de compenser les chèques québécois en monnaie canadienne et d'approvisionner le Québec en billets de banque canadiens. Les autorités canadiennes n'auraient aucun moyen de réglementer ou de contrôler cette activité. Comprenant bien cette possibilité, elles n'empêcheraient sans doute pas le Québec de participer à l'Association canadienne des paiements.

Toutefois, si le Canada cherchait manifestement à mettre des bâtons dans les roues monétaires du Québec sur tous les fronts, il se pourrait alors que la pression de l'opinion québécoise force la recherche d'une solution monétaire moins conflictuelle. Une telle solution existe: un dollar québécois émis au pair avec le dollar canadien, échangeable avec lui sans coût de conversion dans les institutions financières québécoises, soutenu par les abondantes réserves de dollars canadiens obtenues en échange, et rendu impossible à apprécier ou à déprécier par un article de la Constitution québécoise. Ce mécanisme protégerait efficacement les Québécois contre la dévaluation de leurs épargnes, convaincrait les milieux internationaux que le Québec importerait la politique monétaire canadienne, supprimerait en pratique le risque de change et les coûts de conversion, assurerait une valeur stable à la dette québécoise envers le Canada, ne poserait pas d'entraves aux échanges financiers et commerciaux avec le Canada et rapatrierait automatiquement le droit seigneurial au Québec. Ce ne serait pas la solution de premier choix, mais une solution praticable qui, appliquée avec le concours du Fonds monétaire international, minimiserait les risques et les coûts dans les circonstances.

On devrait de toute façon en venir à cette solution au bout de quelques années si des différends systématiques se produisaient entre le Québec et le Canada sur l'orientation de la politique monétaire. Les progrès de l'intégration continentale dans l'axe nord-sud remplaçant progressivement les échanges dans l'axe est-ouest entre provinces canadiennes[23], il faudrait

---

21. La pression politique au Canada pourrait aller dans ce sens. En janvier 1991, par exemple, 46 pour cent des chefs d'entreprise du reste du Canada acceptaient que le Canada et le Québec souverain continuent de partager la même monnaie, mais 52 pour cent s'y opposaient (*Affaires Plus*, mars 1991). Si même les chefs d'entreprises ne saisissent pas l'intérêt économique pour le Canada de préserver l'union monétaire avec le Québec, il faut sans doute en conclure que la majorité de l'opinion canadienne y est très vivement opposée à l'heure actuelle.

22. Tout comme le dollar américain, le yen japonais, le mark allemand, le franc français, la livre anglaise, etc. Par exemple, la monnaie locale du Panama est le dollar américain.

23. Par exemple, comme on le constatera à la lecture du tableau 2 plus loin, la proportion des exportations manufacturières québécoises expédiées vers le reste du Canada aurait fortement chuté de 1974 à 1989, passant de 73 à 49 pour cent de l'ensemble, tandis que la part destinée aux autres pays (surtout les États-Unis) aurait grimpé de 27 à 51 pour cent. Les marchés extérieurs seraient maintenant plus importants pour le Québec que ceux du reste du Canada. Ils continueront

alors prévoir que le dollar canadien ou le dollar québécois s'alignent de façon plus définitive sur le dollar américain, imitant ainsi la tendance européenne et mondiale à l'intégration monétaire des blocs commerciaux. Dans le cas où le Canada refuserait de le faire, le Québec aurait la possibilité d'établir une parité fixe entre sa monnaie propre et un panier composé des dollars américain et canadien dans des proportions qui reflèteraient le poids de ses échanges financiers et commerciaux avec les États-Unis et le Canada.

Ce n'est pas ici l'endroit indiqué pour traiter en détail des avantages et des inconvénients de fixer la parité de la monnaie québécoise plutôt que de la garder flexible. Remarquons seulement qu'il y a deux avantages pour un pays à disposer d'une monnaie distincte à parité flexible: poursuivre un objectif à long terme indépendant pour son taux d'inflation et faciliter l'ajustement de l'économie aux perturbations qui la secouent à court terme. Ces gains sont d'autant moins importants que la zone monétaire auquel le pays appartient contrôle bien son taux global d'inflation et que les perturbations qui lui sont **spécifiques** sont de faible amplitude. Ce serait certainement le cas pour le Québec dans la zone «dollar».

L'avantage de la parité fixe est d'atténuer ou de supprimer le risque de change, d'augmenter la prévisibilité du rendement des investissements partout à l'intérieur de la zone et de faciliter ainsi l'intégration financière et commerciale. L'intégration commerciale (par exemple, l'Accord de libre-échange canado-américain) sans l'intégration monétaire favorise la concentration de l'investissement des entreprises dans le grand pays clé de la zone (les États-Unis) au détriment des petits pays membres (le Canada et le Québec). L'Europe a bien compris ce phénomène, mais pas encore le Canada, malgré l'hémorragie récente d'investissement direct des entreprises canadiennes aux Etats-Unis dans un contexte de surévaluation manifeste du dollar canadien. Les pays membres d'une zone monétaire qui désirent améliorer leur performance sur le plan de l'emploi par rapport à la moyenne peuvent toujours avoir recours ensuite à la forme d'action concertée qui leur convient. Cela exige une discipline collective que le Québec aurait intérêt à développer chez lui quel que soit son avenir politique et constitutionnel.

3.5 La dette et les actifs fédéraux

Si le Québec accédait à la souveraineté, la répartition de la dette et des actifs fédéraux actuels soulèveraient deux problèmes: celui de la détermination des parts respectives du Québec et du Canada (le partage des bilans), et celui du règlement de la dette finale du Québec envers le Canada. J'aborde ces questions tour à tour dans les deux sous-sections qui suivent.

3.5.1 La division de la dette et des actifs

La méthode adoptée pour la division de la dette et des actifs ne prête guère à la controverse. Mais l'application de cette méthode au cas particulier du Québec et du Canada exigerait des

sans doute à se développer plus rapidement dans les années 90. L'Ontario aurait connu une évolution semblable.

parties qu'elles en arrivent à une entente négociée sur les valeurs précises à attribuer aux divers éléments qui entreraient dans le calcul du montant final de la dette du Québec envers le Canada. Personne ne peut se substituer aux parties dans leur négociation. Il est donc impossible de savoir à l'avance exactement où le processus les mènerait. Mais la méthode de calcul exposée permettra au moins d'identifier les éléments qu'une entente devrait ultimement chiffrer.

Comment diviser la dette et les actifs fédéraux entre le Québec souverain et le nouveau Canada? La première étape du calcul consisterait à établir les valeurs respectives des passifs et des actifs à partager. Conformément à la nomenclature adoptée par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, on peut répartir la dette fédérale totale en trois sortes de passifs: le passif monétaire (M), le passif financier (F) et le passif des comptes de pension de retraite des employés fédéraux (R). Le passif monétaire fédéral est assimilable au passif de la Banque du Canada. Il comprend les billets de banque en circulation et les dépôts des banques à la banque centrale. Le passif financier est surtout constitué de dette non échue (bons du Trésor, obligations, etc.) détenue hors des portefeuilles gouvernementaux; il comprend également quelques autres éléments de passif (comptes particuliers autres que de pension de retraite, intérêts et comptes à payer, etc.). Le passif des comptes de pension de retraite comprend les soldes accumulés par les divers comptes de pension des employés fédéraux (fonction publique, forces armées et Gendarmerie royale, etc.), les engagements du gouvernement pour l'indexation des pensions de base au coût de la vie et une provision pour le passif actuariel des régimes de retraite.

Pour fin d'illustration, notons que, sur la base des *Comptes publics du Canada*, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a présenté l'évaluation suivante des trois passifs fédéraux au 31 mars 1990:

Passif monétaire = M = 22,5 milliards $
Passif financier = F = 307,1 milliards $
Passif «retraite» = R = 71,0 milliards $

Les actifs fédéraux (A) sont de deux ordres: les actifs financiers (réserves officielles de devises étrangères, prêts et avances, comptes à recevoir, etc.) et les actifs non financiers (terrains, immeubles, équipements, etc.). Comme les *Comptes publics du Canada* ne fournissent pas d'évaluation des actifs non financiers, le Secrétariat de la Commission a dû réaliser sa propre évaluation à partir de sources gouvernementales diverses. Elle a conduit à la valeur estimative suivante de l'actif total du gouvernement fédéral au 31 mars 1990:

Actif total = A = 129,2 milliards $

La deuxième étape du calcul consisterait à déterminer les parts de chacun des trois passifs que le Québec devrait assumer. Si on désigne par a, b et d les proportions respectives des passifs monétaire, financier et «retraite» transférées au Québec, un montant total de aM + bF + dR passerait à sa charge. Les proportions a, b et d seraient toutes objets de négociation entre les parties; elles ne seraient pas nécessairement égales.

Par exemple, la part québécoise du passif financier (b) pourrait être fondée sur la fraction des revenus fédéraux qui sont prélevés au Québec, sur la part du Québec dans le PIB canadien, ou encore sur la proportion de la population canadienne qui réside au Québec. Le choix du critère serait évidemment crucial. Le premier critère est celui qu'a retenu le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau; il donne b = 22,8 pour cent. Le troisième critère, le moins favorable au Québec, est purement démographique; il donnerait b = 25,5 pour cent. Par exemple, appliqué au passif de 307,1 milliards $, l'écart de 2,7 pour cent entre les deux critères représenterait un enjeu financier de 8,3 milliards $.

La part québécoise du passif monétaire (a) serait intimement liée à la négociation sur l'union monétaire. Au départ, il n'y aurait aucune raison pour que cette part soit différente de celle du passif financier, puisque les motifs de l'endettement fédéral sont les mêmes, que la dette encourue soit ensuite financée par impression de monnaie ou par émission d'obligations. Ainsi, on aurait pour commencer a = b. En pratique, cependant, il faudrait appliquer à la part du passif monétaire assumée par le Québec un crédit (c) proportionnel à la quantité de dollars canadiens détenus par les Québécois, de sorte que la part québécoise du passif monétaire fédéral serait finalement a = b - c plutôt que b.

Pourquoi ce crédit et comment le calculer? Comme on l'a expliqué dans la section précédente, si le dollar canadien demeurait la monnaie légale du Québec, les Québécois continueraient, en le détenant, à effectuer au Gouvernement du Canada un prêt dont l'intérêt aboutirait dans les coffres de la Banque du Canada plutôt que de leur être versé. Deux situations doivent être envisagées ici. Dans la première, le Québec recevrait sa part des revenus nets de la banque centrale. Ce crédit aurait pour effet d'annuler l'intérêt qu'il aurait à verser sur sa part du passif monétaire fédéral. Le crédit c compenserait totalement la part b, de sorte que a = b - c = 0. L'autre situation verrait le Canada refuser au Québec sa part des profits de la banque centrale. Afin d'éviter de payer deux fois le service de sa part de la dette monétaire fédérale, le Québec aurait à négocier de ne verser aucun intérêt au Gouvernement du Canada sur son passif monétaire[24]. Cela reviendrait encore une fois à poser a = b - c = 0. Le Canada voudrait, de son côté, minimiser la valeur du crédit à accorder au Québec et, à la limite, ne lui en accorder aucun. Si cette dernière position l'emportait, on aurait c = 0 et a = b.

Si le Québec émettait sa propre monnaie au pair avec le dollar canadien, les nouveaux dollars québécois seraient au départ émis en échange d'une quantité égale de dollars canadiens, sur lesquels la banque centrale du Québec percevrait ensuite un intérêt en les plaçant sur les marchés financiers. Cet intérêt compenserait celui que le Québec aurait à verser sur sa part du passif monétaire fédéral. On aurait encore là a = b - c = 0, mais sans qu'il soit nécessaire de négocier ce résultat avec le Canada. L'émission de sa monnaie propre permettrait au Québec de récupérer

24. Et plus encore, puisqu'il faudrait tenir compte que le droit seigneurial perçu au Québec par la Banque du Canada continuerait à croître avec la masse monétaire québécoise après l'accession à la souveraineté. Du point de vue du Québec, seul un crédit annuel qui équivaudrait aux profits réalisés chez lui par la banque centrale et qui serait appliqué à sa part du service de la dette fédérale permettrait de régler les comptes de manière satisfaisante.

le droit seigneurial sans avoir à le négocier avec le Canada.

En résumé, la part québécoise du passif monétaire fédéral (a) serait égale à b - c, où b serait la part québécoise du passif financier et c serait un crédit relatif au droit seigneurial perçu au Québec. Le Québec voudrait sans doute que c soit égal à b afin d'annuler la valeur de a; le Canada souhaiterait, quant à lui, que c soit nul afin que a demeure égal à b. Si on retenait 22,8 pour cent comme valeur de b et 22,5 milliards $ comme valeur de M, l'enjeu financier de la négociation porterait sur une dette bM = 5,1 milliards $. Le Québec pourrait éviter d'assumer ce fardeau financier dans deux circonstances: soit que la monnaie québécoise continue d'être le dollar canadien et que le Canada accepte de reverser annuellement au Québec sa part des profits de la Banque du Canada, soit que le Québec adopte une monnaie distincte.

La part québécoise du passif retraite (d) serait elle aussi objet de négociation. Le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a, par exemple, suggéré de fonder le partage sur la province de résidence des employés fédéraux, ce qui lui a donné d = 13,3 pour cent. Le Canada, de son côté, soutiendrait sans doute que le partage des engagements fédéraux sous forme de pensions de retraite doit être fondé sur la répartition régionale des destinataires des services fédéraux et non sur la province de résidence des employés fédéraux qui les ont fournis. Cela reviendrait en gros à poser d = b. Appliqué à un passif «retraite» R = 71,0 milliards $, l'écart de 9,5 pour cent entre l'hypothèse d = b = 22,8 pour cent et l'hypothèse d = 13,3 pour cent représenterait un enjeu financier de 6,7 milliards $.

La troisième étape du calcul de répartition concernerait les actifs fédéraux. Comme province canadienne, le Québec participe à la propriété des actifs de la fédération dans la même proportion (b) qu'il en assume le passif monétaire et financier. Si le Canada et le Québec se quittaient en emportant chacun sa part exacte de l'actif total, les choses pourraient en rester là.

Mais cette éventualité est peu probable. Par exemple, parmi les actifs financiers, le Canada conserverait sans doute la totalité des réserves officielles de devises étrangères. De plus, la proportion des immobilisations du gouvernement fédéral et de ses sociétés d'État qui sont situées sur le territoire québécois et que le Québec pourrait emporter ne serait pas nécessairement égale à b. Un ajustement s'imposerait de toute évidence selon la part (e) des actifs fédéraux qu'emporterait avec lui le Québec souverain. S'il emportait moins que son dû, c'est-à-dire si e était inférieur à b, alors il aurait droit à un crédit égal à la proportion b - e de l'actif total abandonnée au Canada. Dans le cas contraire, si e était supérieur à b, il faudrait ajouter à la part québécoise des passifs une dette égale à une proportion e - b de l'actif total. Le calcul proposé par le Secrétariat de la Commission Bélanger indique que le Québec aurait emporté e = 11,7 pour cent des actifs fédéraux. Si on compare cette proportion à la part estimative b = 22,8 pour cent des actifs dont le Québec serait propriétaire, il en résulterait un crédit égal à b - e = 11,1 pour cent, applicable à la dette finale du Québec envers le Canada. Retenant l'estimation de 129,2 milliards $ pour l'actif total, ce crédit aurait eu au 31 mars 1990 une valeur de (b - e)A = 14,3 milliards $. Les valeurs finalement retenues pour e et A seraient évidemment des enjeux importants de la négociation entre le Québec et le Canada.

Si on rassemble tous les éléments de l'analyse, on en arrive à la formule suivante pour la dette finale (D) que le Québec devrait assumer en vertu de la division de la dette et des actifs fédéraux:

$$D = (b - c)M + bF + dR - (b - e)A$$

Cette équation représente la méthode de partage. Le chiffre de la dette finale du Québec dépendrait des valeurs respectives que le résultat de la négociation donnerait aux quatre agrégats financiers M, F, R et A et aux quatre ratios b, c, d et e. Par exemple, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a retenu, en plus des valeurs rapportées plus haut pour les agrégats financiers, les chiffres suivants pour les ratios: b = 22,8 pour cent, c = 18,5 pour cent, d = 13,3 pour cent et e = 11,7 pour cent. Cela donnait: D = 66 milliards $ au 31 mars 1990[25]. À l'autre extrême, en conservant les mêmes valeurs pour M, F, R et A, mais en posant d = e = b = 25,5 pour cent, on aurait trouvé: D = b(M + F + R) = 102 milliards $. Un résultat intermédiaire découlerait des hypothèses c = d = b = 23,4 pour cent = part du PIB québécois dans le total canadien et e = 11,7 pour cent. On aurait alors: D = 73 milliards $. Il y aurait, de toute évidence, une chaude négociation sur les valeurs à attribuer à A, b, c, d et e.

3.5.2 Le règlement de la dette

Une fois établi le montant de la dette finale du Québec souverain envers le Canada, il faudrait, dans un second temps, déterminer comment le Québec règlerait cette dette. Deux scénarios seraient envisageables. Dans le premier, le Canada et le Québec continueraient d'assumer directement, conjointement et indéfiniment toutes les obligations financières contractées par le gouvernement fédéral avant la séparation. Ils contribueraient annuellement au service de cette dette dans les proportions respectives fixées par l'entente de partage. Dans le second scénario, le Québec rembourserait au Canada le montant intégral de sa part de la dette fédérale selon un échéancier à déterminer. Il financerait ce remboursement échelonné par émission d'un montant équivalent de nouvelles obligations québécoises.

Le premier scénario serait conforme à la pratique internationale retenue dans quelques exemples récents de séparation d'États. Comme l'a souligné le professeur Geneviève Burdeau dans l'avis qu'elle a soumis à la Commission Bélanger-Campeau, il y a deux manières d'appliquer ce scénario, qui favorise la continuité des relations financières:

Selon un premier système qui avait été appliqué lors de la partition de l'Inde et du Pakistan en

25. Le calcul du Secrétariat de la Commission a donné lieu à une grande confusion dans la presse. La clé de répartition proposée au départ pour le passif était bel et bien 22,8 pour cent, et non le chiffre généralement cité de 18,5 pour cent. On pouvait arriver à ce dernier en soustrayant du 22,8 pour cent le pourcentage du passif que représentait, selon le Secrétariat, la valeur (b - e)A de l'actif non emporté par le Québec. Dans la presse anglophone, la barrière linguistique s'est jointe à la barrière comptable pour amplifier la confusion.

1947, et qui a de fait été appliqué par le Pakistan après l'indépendance du Bangla Desh, l'État prédécesseur continue de rester débiteur de la dette centrale, ce qui évite les problèmes liés à la substitution de débiteurs. Dans ce système, le nouvel État est seulement tenu de reverser sa part de la charge de la dette au prédécesseur. La seconde solution, qui a été appliquée dans le cas du Congo belge, a consisté à créer un organisme mixte financé par les deux États proportionnellement à la clé de répartition définie pour le partage du passif, et auquel est transféré le service de la dette.[26]

Le maintien de la responsabilité conjointe quant à la dette antérieure serait éminemment souhaitable pour les deux nouveaux Etats. Ce n'est pas que le Québec ne pourrait pas rembourser sa dette finale au Canada (en suivant par exemple l'échéancier de refinancement de la dette existante). Il ne rencontrerait aucun obstacle technique à le faire. Il suffirait, et cela serait toujours possible, de trouver assez de détenteurs actuels d'obligations fédérales qui seraient prêts à les échanger contre les obligations émises par le nouvel État québécois. Mais à quel taux d'intérêt? Comme on l'a souligné plus haut, les obligations émises par le Québec souverain seul porteraient inévitablement un intérêt supérieur aux obligations du Canada actuel, la prime permanente exigée étant probablement de l'ordre de 50 points de base. Cela signifie, par exemple, qu'en prenant à sa charge directe une dette finale de 70 à 90 milliards $, disons, le Québec verrait gonfler annuellement (et indéfiniment) son service de la dette de 350 à 450 millions $. Il faudrait sans doute doubler ou tripler temporairement cette prime pendant la période d'incertitude entourant la transition. De tels montants ne sont pas négligeables.

Un raisonnement identique s'appliquerait au nouveau Canada, bien que les primes de risque supplémentaires seraient dans son cas moins élevées que pour le Québec. Elles résulteraient à la fois d'une taille réduite de 25 pour cent et du poids accru des régions à revenu instable (l'Ouest et l'Atlantique) dans le nouvel ensemble canadien.

Il faut donc conclure de l'analyse que, si le nouveau Canada conservait la responsabilité directe de la dette antérieurement accumulée par l'État prédécesseur (avec contribution annuelle du Québec au service de cette dette) ou si celle-ci était confiée à un organisme mixte, et le Québec et le Canada éviteraient la majeure partie du gonflement de leurs services de dette respectifs. Des deux arrangements possibles, celui d'un organisme mixte responsable de la dette antérieurement accumulée serait le plus avantageux. La prime de risque portée par la dette antérieure serait en effet plus élevée pour les deux partenaires si on maintenait cette dette sous la seule responsabilité légale du nouveau Canada, puisque celui-ci devrait dans ce cas assumer entièrement aux yeux des investisseurs le risque de défaut de paiement du Québec.

Les chances que les deux parties en arrivent rapidement à une solution négociée pour la division

26. «Avis du professeur Geneviève Burdeau», dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Annexe B, pp. 545-546.

de la dette et des actifs et pour le règlement de la dette finale du Québec envers le Canada seraient meilleures qu'une analyse superficielle pourrait le laisser entendre. Les principaux enjeux seraient la réputation financière internationale du Québec, la qualité des relations futures entre les deux partenaires économiques et l'importance et la durée de la prime de risque imposée par les marchés financiers à leurs obligations tant que l'incertitude d'un règlement subsisterait. Le fait qu'en l'absence d'une entente le Canada devrait légalement assumer la responsabilité du service de la dette antérieurement émise l'aiderait également à comprendre qu'il devrait négocier de bonne foi. Il serait évidemment souhaitable qu'en cas d'impasse les parties s'entendent pour recourir à la médiation ou à l'arbitrage de tiers.

3.6 Les arrangements commerciaux

En plus de participer aux accords multilatéraux du GATT, le Québec s'insère aujourd'hui dans deux arrangements commerciaux en Amérique du Nord: l'union monétaire canadienne et l'accord de libre-échange canado-américain. Les coûts de la souveraineté politique du Québec seraient inversement liés à sa capacité de maintenir, pour l'essentiel, l'intégrité de ces ententes commerciales.

3.6.1 L'union canadienne

L'union canadienne comporte cinq caractéristiques: (1) libre-échange très avancé (bien qu'imparfait) des capitaux, des biens et des services entre provinces, (2) politique commerciale unique envers les pays étrangers (union douanière), (3) libre circulation des personnes entre provinces (marché commun), (4) harmonisation fiscale et budgétaire entre provinces (union économique) et, enfin, (5) monnaie commune (union monétaire). Il ne fait pas de doute qu'un Québec souverain offrirait à son partenaire canadien de préserver dans ses grandes lignes l'union monétaire actuelle.

Quelle réponse le Canada donnerait-il? Dans un sondage publié par *Affaires Plus* en mars 1991, environ 80 pour cent des chefs d'entreprise de l'extérieur du Québec appuyaient le maintien du libre-échange entre le Canada et un Québec souverain. Un autre sondage, publié au même moment (15 mars 1991) par *L'actualité* rapportait que 65 pour cent de tous les Canadiens hors Québec acceptaient l'association économique advenant que le refus de s'associer avec le Québec souverain entraîne des difficultés économiques pour le Canada. L'appui au libre-échange Canada-Québec après une éventuelle souveraineté québécoise paraît donc assez important à l'extérieur du Québec. Il s'agit d'une excellente nouvelle pour les deux partenaires, dont les liens commerciaux mutuels demeurent étroits malgré l'orientation croissante de leur commerce respectif vers les autres pays, et tout spécialement vers les Etats-Unis, depuis 20 ans.

Il vaut la peine de bien visualiser la situation des flux commerciaux et son évolution récente. Le tableau 1 présente une photographie des flux commerciaux interrégionaux et internationaux prise en 1984 pour l'ensemble des secteurs de l'économie canadienne (primaire, secondaire et tertiaire). Il en ressort que, cette année-là, le Québec exportait un peu plus de la moitié de sa production de biens et de services à l'extérieur de ses frontières. Environ 60 pour cent de ces

exportations (30 pour cent de son PIB) étaient dirigées vers le reste du Canada et 40 pour cent (20 pour cent de son PIB) vers l'étranger, surtout les Etats-Unis. Les échanges de la province avec le reste du pays étaient à peu près équilibrés: 31 milliards $ pour les exportations et 32 milliards $ pour les importations. Avec la croissance économique qui s'est produite de 1984 à 1991, ces 63 milliards $ de flux commerciaux dans les deux directions ne sont sans doute pas loin des 100 milliards $ aujourd'hui. Ces échanges sont générateurs de revenus très importants, et pour le Québec et pour le reste du Canada.

Le tableau 2, pour sa part, démontre l'affaiblissement du commerce interrégional et le renforcement du commerce international qui se sont produits entre 1974 et 1989 dans l'ensemble des échanges des secteurs manufacturiers du Québec et de l'Ontario. Il appert qu'en 15 ans, la part des exportations manufacturières du Québec destinée aux marchés étrangers plutôt qu'au reste du Canada a doublé, passant de 27 à 51 pour cent. Cette évolution n'est pas exclusive au Québec. Pour les manufacturiers ontariens, la part du commerce international a elle aussi augmenté, atteignant 64 pour cent en 1989 par comparaison à 43 pour cent en 1974. Dans les deux cas, c'est la poussée des échanges avec les Etats-Unis qui est à l'origine de la tendance observée[27]. Le ciment est-ouest du commerce interrégional canadien a ramolli et le ciment nord-sud du commerce canado-américain a durci.

L'intérêt du Canada, et tout particulièrement de l'Ontario et de l'Atlantique, à préserver le libre-échange avec un Québec souverain est tout à fait compréhensible. Premièrement, les flux commerciaux sont énormes dans les deux directions: un enjeu de 100 milliards $ a de quoi faire réfléchir même les plus émotifs parmi ceux qui envisagent une guerre commerciale. Deuxièmement, le territoire québécois est la seule voie de communication terrestre et maritime entre l'Ontario et l'Atlantique. Pour cette dernière région, qui aurait le plus à souffrir de la «pakistanisation» du Canada, la préservation du libre-échange et de la libre circulation des personnes constitue un enjeu de taille. Troisièmement, dans le cas de l'Ontario, les exportations vers le Québec (21 milliards $) étaient en 1984 plus élevées que les importations en provenance du Québec (18 milliards $). Elles le sont encore sans doute aujourd'hui. C'est notamment le cas pour le secteur très fragile des services financiers, où une détérioration du climat des négociations pourrait amener un grand nombre de Québécois à transférer leurs épargnes des institutions ontariennes vers les institutions québécoises ou étrangères.

Même si, en dollars, l'Ontario vend plus au Québec que le Québec à l'Ontario, il faut observer que le Québec tire une plus grande **fraction** de son revenu intérieur (17,8 pour cent en 1984) de ses exportations vers l'Ontario que c'est le cas pour l'Ontario dans ses exportations vers le Québec (12,4 pour cent). Certains en ont déduit que cela rendait le Québec très vulnérable à une

27. La part des Etats-Unis dans les exportations internationales de marchandises du Québec a même crû pendant la période considérée, passant de 66 pour cent en 1978 à 73 pour cent en 1989. Voir PROULX et CAUCHY, *Op. cit.*, tableau II.5, pour 1978 et Bureau de la statistique du Québec, Commerce international du Québec, édition 1990, Québec, 1991, tableau 1, pour 1989.

réorganisation en profondeur des liens commerciaux Canada–Québec après la souveraineté.[28] Rien n'est moins évident. Le jeu politique ne repose pas sur des proportions de PIB, mais sur des votes reliés au nombre absolu de personnes et de dollars impliqués et sur l'action des groupes d'intérêt[29]. Cela ne prendrait pas beaucoup d'usines d'automobiles, de banques et d'exploitations agricoles ontariennes menacées de perdre le marché québécois au profit des Etats-Unis pour que le maintien de l'intégrité du libre-échange Canada-Québec devienne une priorité absolue des gouvernements canadien et ontarien.

Il faut cependant reconnaître que le statu quo commercial entre les deux nouveaux Etats serait improbable. Même si les parties acceptaient de demeurer en union douanière, les négociations conduiraient sans doute à d'importantes modifications au contexte commercial intérieur et à la politique commerciale commune envers les pays tiers. Les exportations de l'Ouest canadien vers le Québec en 1984 ne représentaient pas plus que 5,5 pour cent de son PIB et ses intérêts commerciaux sont loin de coïncider avec ceux de l'Ontario. Comment l'Ouest se comporterait-il (à supposer qu'il demeure membre de la fédération canadienne) et quel impact cela aurait-il sur la négociation? Comment seraient affectées les industries du textile, du vêtement, de l'énergie, des produits agricoles (lait, oeufs, fruits et légumes, viande), de la défense, de l'automobile, pour lesquelles l'incidence des réglementations intérieures et de la politique commerciale extérieure est souvent très inégale d'une région à l'autre? Comment surveiller l'application du nouvel arrangement Canada-Québec? Comment organiser la diplomatie extérieure de l'union douanière? La liberté de circulation des personnes entre les deux nouveaux Etats serait-elle conservée et, dans l'affirmative, suivant quelles contraintes d'harmonisation de la fiscalité, des programmes sociaux, des subventions?

A mon avis, l'évolution la plus probable serait dans la direction d'un démantèlement plus rapide que prévu des barrières commerciales non tarifaires qui entravent encore le commerce entre le Québec et le reste du Canada. On verrait peut-être disparaître les quotas laitiers actuels, mais, si la libre circulation des biens demeurait, la domination du marché canadien du lait par le Québec se maintiendrait en raison de la meilleure efficacité des producteurs québécois, qui leur a précisément permis de s'accaparer de la majorité des quotas. L'Ontario pourrait bien menacer d'ouvrir son marché aux producteurs laitiers américains, mais ses fermiers ne l'apprécieraient guère. Comme l'a fait remarquer récemment Marcel Côté: «Dans n'importe quelle société industrielle, cinq mille fermiers en colère suffisent à mettre n'importe quel gouvernement au pas» (*The Gazette*, 27 juillet 1991). Il faut d'ailleurs éviter d'envisager une production agricole, comme le lait, ou un produit manufacturé, comme le vêtement, de manière isolée. Il faut plutôt

28. Par exemple, Tom COURCHENE: «Le Québec serait beaucoup plus vulnérable que l'Ontario dans l'éventualité d'une séparation», dans *Éloge d'un fédéralisme renouvelé*, C.D. Howe Institute, Toronto, 1991, p. 19.

29. Les exportations américaines de marchandises vers le Canada ne représentent que 1,5 pour cent du PIB des Etats-Unis, mais 16 pour cent du PIB du Canada est engendré par ses exportations vers les Etats-Unis. Or, cela n'a pas empêché le Canada de négocier avec son voisin un Accord de libre-échange qu'il a jugé dans l'ensemble très satisfaisant.

voir l'ensemble des secteurs industriels comme un tout à l'intérieur duquel toutes sortes d'échanges négociés pourraient avoir lieu. Il serait ironique et, ma foi, tout à fait bienvenu que la souveraineté du Québec fasse avancer le Québec et le Canada d'un pas supplémentaire dans la direction du libre-échange intégral!

3.6.2 L'Accord de libre-échange canado-américain

On peut affirmer sans grand risque de se tromper que l'Accord de libre-échange canado-américain continuerait d'inclure le Québec une fois qu'il aurait accédé à la souveraineté[30]. Cela servirait manifestement les meilleurs intérêts commerciaux et stratégiques des Etats-Unis, qui ont investi beaucoup d'efforts dans la négociation de cet Accord. Le Québec compte parmi les six ou sept marchés d'exportation les plus importants pour les Etats-Unis, avec ceux du Canada hors Québec, du Japon, du Mexique, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la Corée du Sud[31]. Sur la base de l'attitude très ouverte du Québec dans les débats récents sur l'Agence canadienne de révision des investissements étrangers, sur la Politique nationale de l'énergie et sur l'Accord de libre-échange, on peut même prétendre qu'un Québec souverain serait un partenaire commercial plus fiable des Etats-Unis que le nouveau Canada. Cela est bien compris par les milieux américains informés qui, en matière de relations commerciales comme militaires, recherchent avant tout la stabilité et la prévisibilité.

La plupart des observateurs croient cependant qu'à l'occasion de la requête du Québec le Congrès américain chercherait à extraire certaines concessions des deux nouveaux Etats. Les domaines touchés incluraient les politiques d'achat des gouvernements, les subventions directes ou indirectes aux entreprises (via Hydro-Québec et la Caisse de dépôt, par exemple), les régies agricoles de mise en marché, les vins et spiritueux, les industries culturelles, le Pacte de l'automobile. Une telle pression de la part du Congrès est non seulement possible, mais inévitable, que le Québec demeure ou non au sein de la fédération canadienne. Les signes de son avènement sont aujourd'hui même présents et nombreux; la souveraineté du Québec ne ferait qu'accélérer le processus.

La meilleure politique à adopter dans les circonstances en est une d'ouverture à la discussion et de préparation stratégique indépendamment, encore une fois, de l'avenir constitutionnel. Par exemple, le Québec pourrait accepter d'ouvrir progressivement les soumissions de ses ministères et organismes publics aux entreprises nord-américaines en échange de la réciproque pour les

---

30. L'argumentation juridique et stratégique d'Ivan BERNIER m'apparaît ici tout à fait raisonnable. Voir son étude intitulée «Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs: certaines questions soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec», dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Québec, 1991, chap. 1.

31. Voir OCDE, *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, juin 1991, p. 51 et Bureau de la statistique du Québec, *Op. cit.*,tableau 12.

provinces canadiennes et les Etats américains. Il pourrait sortir Hydro-Québec du giron gouvernemental en la privatisant. Il pourrait protéger de manière encore plus transparente la Caisse de dépôt de toute ingérence gouvernementale. Sans faire preuve de naïveté quant aux subventions américaines à l'entreprise[32], il serait également au meilleur avantage économique du Québec d'augmenter la pression interne sur son industrie agricole afin de la rendre ultimement compétitive au niveau continental, dût-il à cette fin procéder à une révision en profondeur du système de réglementations et de subventions présentement en place. Et ainsi de suite. Il faut, en somme, faire le pari que l'économie québécoise puisse continuer de s'épanouir avec un niveau d'intervention étatique beaucoup moins lourd qu'il y a dix ou vingt ans, sans que la propriété québécoise et les complicités maintenant établies dans le secteur privé ne s'en trouvent menacées pour autant. Tout cela est, au fond, une question de maturité.

4. Conclusion : synthèse quantitative des impacts

Il n'y a aucun précédent utile qui permette de juger de l'impact quantitatif de l'accession à la souveraineté sur l'économie du Québec pendant la transition vers de nouvelles institutions nationales et internationales. Cependant, si on me force à spéculer sur la base de l'analyse présentée dans la troisième partie, je retiendrais le scénario suivant pour les fins de la discussion.

Je fais au départ l'hypothèse que l'on pourrait compter sur une gestion prudente et concertée de la transition. La prudence passerait ici par la continuité des institutions, par les garanties des droits et libertés et le respect des engagements et des contrats à l'intérieur et avec l'étranger. Elle passerait également par une rigueur impitoyable à contrôler les dépenses de l'État, en réalisant dans les faits toutes les économies budgétaires promises par ceux qui ont stigmatisé jusqu'ici les chevauchements fédéraux-provinciaux et le relâchement budgétaire fédéral. Un tel contrôle serait indispensable pour contenir le fardeau fiscal dans des limites strictes et minimiser les primes d'intérêt à payer sur les marchés d'emprunts, et par le secteur public et par le secteur privé. La concertation entre le gouvernement, les entreprises et le monde syndical serait capitale. La situation exigerait en effet un large consensus dans quatre domaines précis: le maintien de l'activité économique et de l'emploi en général, l'appui transitoire aux secteurs négativement affectés, le contrôle absolu sur le taux global d'inflation et la gestion en douceur de la transition sur le plan des finances publiques.

4.1 L'impact sur l'économie

L'activité économique et l'emploi devraient affronter quatre difficultés: la prime d'intérêt imposée aux emprunts du Québec, l'effet de l'incertitude sur l'investissement des entreprises, les perturbations sectorielles occasionnées par la hausse temporaire de l'émigration nette, et des

32. Les Américains n'ont jamais voulu, et pour cause, accepter que des règles communes lient les deux signataires de l'Accord de libre-échange à cet égard.

modifications possibles aux arrangements commerciaux. Le gouvernement du Québec pourrait lever une bonne partie de l'incertitude en donnant des signaux clairs sur son intention de respecter toutes les règles internationalement admises du jeu de la démocratie et de l'économie, de conserver le dollar canadien ou d'émettre une monnaie à parité constitutionnellement déclarée avec ce dernier, de régler de manière expéditive et raisonnable la question de la division de la dette et des actifs fédéraux et de poursuivre dans le maximum de continuité ses relations commerciales avec ses voisins.

La chute du dollar canadien pourrait être importante. Elle serait également bienvenue dans les circonstances, car elle raffermirait la position concurrentielle de nos secteurs d'exportation (ce qu'ils réclament avec insistance depuis quelque temps) et y encouragerait l'investissement. On peut cependant prévoir que la Banque du Canada voudrait freiner la baisse du dollar en encourageant une augmentation encore plus prononcée des taux d'intérêt, à moins qu'elle n'ait l'assurance que la dépréciation ne déclencherait pas de nouvelle poussée d'inflation. D'où l'impératif absolu du maintien de la stabilité des prix et des salaires, par concertation entre agents de l'économie. La protection de l'investissement et de l'emploi en dépendent au premier chef.

Face à l'émigration de ceux ou celles qui refuseraient de vivre dans un Québec souverain, il importerait de protéger dans toute la mesure possible l'intégrité et la continuité des entreprises qui seraient mises en vente et des emplois associés. Il serait alors essentiel que les principaux pourvoyeurs de capital d'entreprise au Québec portent une attention particulière aux besoins en équité et en fonds à long terme des entrepreneurs québécois (ou autres) qui voudraient acheter les firmes disponibles. Un appui financier de l'État sous forme de prêts ou de garanties de prêt pourrait dans bien des cas s'avérer décisif.

En matière commerciale, il faudrait envisager la situation cas par cas. Compte tenu de l'importance des flux commerciaux impliqués, la pression pour maintenir la continuité des relations commerciales serait énorme chez nos partenaires canadiens. Il ne faudrait pas s'attendre à une transformation majeure des règles actuelles du libre-échange entre le Québec et le Canada. Les Américains auraient eux aussi le même intérêt à la stabilité dans le cadre de l'Accord de libre-échange. Dans les deux cas, le Québec serait sans doute contraint à démanteler plus vite que prévu les barrières protectionnistes qu'il cultive encore. Viennent à l'esprit les matières indiquées dans la section 6 de la troisième partie: agriculture, vêtement, achats publics, subventions, etc. Mais le Québec bénéficierait de la réciproque chez ses partenaires commerciaux. Des efforts soutenus devront être accomplis sur une période de quelques années dans les domaines de la modernisation et de la fusion d'entreprises, d'une part, et dans ceux de la formation et de la relocalisation de main-d'oeuvre, d'autre part. La condition primordiale de réussite est ici que le rythme global de création d'emploi soit soutenu.

Le principe de l'action concertée n'est pas une dentelle pour syndicaliste nostalgique de son dernier voyage en Suède. C'est la seule méthode démocratique, efficace et respectueuse de l'emploi qui puisse venir à bout de l'inflation et, plus généralement, coordonner l'action des groupes dans la poursuite d'objectifs communs dans toutes sortes de domaines, comme

l'éducation, la formation, la sécurité du revenu, la fiscalité, la recherche et le développement, etc. C'est cette approche qu'ont adoptée, de diverses manières en accord avec leur histoire et leurs traditions respectives, les pays industriels les plus performants sur le plan de l'emploi et des prix, soit la Suisse, l'Autriche, le Japon, l'Allemagne, la Suède et la Norvège.

Une tâche cruciale de la concertation québécoise au lendemain de la souveraineté serait le contrôle absolu de l'inflation, qui se traduirait par un niveau zéro d'inflation et une augmentation moyenne des salaires alignée sur la hausse annuelle de la productivité. Trois conséquences en découleraient: 1) un signal de haute performance financière qui rassurerait rapidement les milieux internationaux sur la stabilité et la cohésion du nouveau pays et ferait disparaître les primes d'incertitude sur les emprunts, 2) un solide appui à la compétitivité extérieure du Québec par la maximisation du gain en activité économique que procurerait la dépréciation du dollar canadien, et 3) un vigoureux soutien à la création d'emploi, notamment parmi les groupes, les secteurs et les régions les plus vulnérables du Québec. En matière de concertation, le succès repose entièrement sur une perception claire que les gains collectifs sont aussi des gains individuels et sur la confiance des uns que les autres observeront les lignes directrices de la politique adoptée et n'essaieront pas de tricher même s'ils en ont la possibilité économique. La question est ici de savoir, en somme, si les conditions politiques et économiques objectives accompagnant l'accession à la souveraineté pourraient induire les Québécois à faire preuve de la discipline et de la solidarité collectives qui sont la marque des Suisses, des Japonais, des Allemands ou des Scandinaves.

Il est difficile de chiffrer avec précision l'impact global de la transition sur l'activité économique et l'emploi. Les facteurs favorables comprendraient la dépréciation du dollar, la tendance probable à l'assouplissement de la politique monétaire pour soutenir l'économie dans l'ensemble de la zone dollar canadien, et tout succès d'une action concertée pour contenir l'inflation. Les facteurs défavorables seraient la prime d'intérêt temporairement imposée aux emprunts du Québec, l'hésitation de l'investissement des entreprises pendant la durée de l'incertitude, une augmentation passagère de l'émigration et les effets sur certains secteurs de modifications possibles aux arrangements commerciaux. Je suppose que les optimistes s'attendraient à un effet à peu près négligeable sur l'économie et que les pessimistes s'accorderaient sur l'estimation de McCallum et Green: un affaiblissement de l'économie étalé sur deux à quatre ans et comprenant une augmentation temporaire maximale de 2 pour cent du taux de chômage[33]. La réalité évoluerait probablement entre ces deux extrêmes, mais il est difficile d'être plus précis à ce sujet pour l'instant. Pour employer un langage imagé, ce ne serait ni la traversée tranquille du lac Memphrémagog ni la dégringolade en bas des chutes Montmorency, mais sans doute une vigoureuse séance de rafting sur la rivière Jacques-Cartier.

33. McCALLUM et GREEN, *Op. cit.* Ces auteurs n'incorporent aucun facteur favorable dans la formulation de leur hypothèse. Ils excluent toutefois des scénarios extrêmes comme l'exclusion du Québec de l'Accord de libre-échange avec les Etats-Unis, ou encore la perte de territoires.

4.2 L'impact sur les finances publiques

Quel serait, au départ, l'impact global de la souveraineté sur les finances publiques? Pour fixer les idées, partons de l'estimation de 9,3 milliards $ proposée par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau pour le déficit qu'aurait encouru un Québec souverain dans l'exercice fiscal 1990-91. Ce chiffre est la somme de trois composantes: 1) un déficit de 2 milliards $ que la province aurait réalisé avant la souveraineté dans une conjoncture économique «moyenne»,[34] 2) un déficit de 0,2 milliard $ résultant du rapatriement intégral des impôts fédéraux perçus au Québec, de la prise en charge des dépenses de programme effectuées par Ottawa au bénéfice du Québec et de la suppression de tous les transferts fédéraux à la province, et 3) un paiement de 7,1 milliards $ que le Québec souverain devrait effectuer pour servir sa dette finale (estimée à 66 milliards $) envers le Canada.

Quatre ajustements doivent être apportés au chiffre du Secrétariat. Premièrement, la négociation entre le Québec et le Canada sur le partage des bilans pourrait produire une dette finale supérieure à 66 milliards $. Il est impossible d'en prédire le résultat avec certitude. Toutefois, si on se reporte à la formule de division de la dette et des actifs présentée à la section 5 de la troisième partie, les hypothèses suivantes m'apparaissent raisonnables si on accepte les estimations du Secrétariat pour la dette monétaire (M), la dette financière (F), le passif retraite (R) et la valeur des actifs fédéraux (A) au 31 mars 1990.

Tout d'abord, la clé générale de répartition serait fondée sur la part du Québec dans le PIB canadien, soit b = 23,4 pour cent. Il s'agirait d'un compromis entre la part des impôts fédéraux tirés du Québec (22,8 pour cent) et la part démographique du Québec (25,5 pour cent). Ensuite, le Québec ne paierait pas deux fois le droit seigneurial sur la dette monétaire fédérale accumulée, ce qui entraîne a = b - c = 0, dans la formule. Puis, le partage du passif retraite suivrait la clé générale de répartition (d = b = 23,4 pour cent), plutôt que celle, plus avantageuse, fondée sur les effectifs fédéraux résidant au Québec. Enfin, l'estimation du Secrétariat que seulement 18 pour cent des actifs non financiers fédéraux sont situés sur le territoire du Québec est jugée raisonnable; la valeur e = 11,7 pour cent pour la fraction des actifs totaux emportés par le Québec est ainsi retenue. L'application de ces hypothèses dans la formule donnerait un montant de 73 milliards $, plutôt que 66 milliards $, pour la dette finale envers le Canada. Au taux moyen d'intérêt de 10,7 pour cent retenu par le Secrétariat de la Commission pour le service de la dette, il faudrait alors ajouter 0,8 milliard $ à ce poste, ce qui ferait passer le déficit du Québec souverain de 9,3 à 10,1 milliards $.

Le deuxième ajustement au déficit découle des primes d'intérêt temporaire et permanente que les marchés financiers appliqueraient aux obligations du Québec en raison du risque supplémentaire qu'elles représenteraient à leurs yeux. L'analyse financière de la section 1 de la troisième partie a estimé à un peu moins de 0,4 milliard $ l'impact de ces primes sur le budget

34. Le déficit provincial de 1990-91 fut en réalité de 2,8 milliards $, en raison de l'impact très défavorable de la récession.

du Québec. Le déficit serait ainsi porté à 10,5 milliards $.

Le troisième ajustement résulte des effets du ralentissement de l'activité économique envisagé plus haut sur les revenus et les dépenses de programme du Québec. Il faudrait ici augmenter le déficit d'environ 1,1 milliard $ par unité de pourcentage supplémentaire du taux de chômage[35]. Par exemple, des hausses temporaires de 1 et de 2 pour cent du taux de chômage feraient passer le déficit budgétaire à 11,6 et à 12,7 milliards $, respectivement.

Le quatrièmement ajustement provient des mesures d'austérité budgétaire que s'imposerait le Gouvernement du Québec. La pression financière en faveur de la rigueur budgétaire serait très forte, car la souveraineté amènerait une augmentation non négligeable du poids du déficit budgétaire dans l'économie. En 1990-91, ce poids était de 5,5 pour cent du PIB pour l'ensemble du gouvernement fédéral et des dix provinces[36]. Il s'agissait de l'un des plus élevés des pays industriels. Or, à 11,5 milliards $, par exemple, le déficit d'un Québec souverain aurait représenté 7,2 pour cent de son PIB. Pour sa part, à 115 milliards $, la dette totale (la vieille dette provinciale de 42 milliards $ et la dette de 73 milliards $ héritée de la séparation) se serait chiffrée à 72 pour cent du PIB, par comparaison à 70 pour cent pour l'ensemble actuel du gouvernement fédéral et des dix provinces.

Des coupures budgétaires immédiates de l'ordre de 3 milliards $ seraient donc essentielles pour assurer un minimum de crédibilité financière internationale au nouveau pays et éviter à ses citoyens des augmentations inacceptables de leur fardeau fiscal. Comment arrive-t-on à ce chiffre? En cette matière, le critère primordial réside dans la stabilisation et, si possible, la réduction du poids de la dette dans l'économie: cette dernière ne doit pas croître plus vite que le PIB. Par exemple, si, comme en 1990, le PIB augmentait de 6 pour cent, la dette de 115 milliards $ ne devrait pas progresser de plus que 6 pour cent, c'est-à-dire de 7 milliards $. D'où la cure de 3 milliards $ que le déficit «structurel»[37] de 10,1 milliards $ de l'après-souveraineté devrait subir pour se conformer au critère.

Il y a plusieurs manières d'effectuer ces coupures, mais la plus importante à ce stade consisterait à maximiser les économies possibles en rationalisation et en suppression des dédoublements et des incohérences dans la prise en charge des dépenses fédérale de programme. Contrairement à l'État fédéral actuel, l'État québécois souverain devrait être maigre et souple, le plus

35. Ensemble, la baisse des recettes fiscales et la hausse des dépenses sociales (assurance-chômage et aide sociale surtout) ont dans le passé gonflé les déficits fédéral et provincial de montants équivalant respectivement à 0,5 et à 0,2 de 1 pour cent du PIB par unité d'augmentation du taux de chômage. Appliqué à un PIB québécois de 160 milliards $ en 1990, les 0,7 de 1 pour cent qui en résultent engendrent un trou budgétaire de 1,1 milliard $.

36. Voir Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, *Op. cit.*, tableau 31.

37. Le déficit structurel est celui qu'on obtient en faisant abstraction de l'effet du ralentissement économique sur les recettes et les dépenses.

rapidement possible. Aucun million de dollars de dépense fédérale ne devrait être admis à faire le saut au Québec sans passer par l'oeil inquisiteur du Conseil du Trésor. Le premier milliard d'économies serait sans doute assez facile à produire: en se grattant la tête un instant, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau en a trouvé pour 0,5 milliard $ qui sont à peu près automatiques en matière de voyage, de téléphone et d'infrastructure de perception d'impôts. Le second milliard serait un peu plus difficile à dégager; le troisième, encore plus.

À moyen terme, les plus grandes économies proviendraient sans nul doute d'une révision de fond en comble de l'ensemble du secteur comprenant l'éducation, la main-d'oeuvre, la formation professionnelle et la sécurité du revenu (allocations au troisième âge, allocations familiales, assurance-chômage, aide sociale, etc.). Ce secteur aurait touché en 1990-91 environ 20 milliards $ (dont 12 hérités du gouvernement fédéral), soit près de 40 pour cent des dépenses de programme du nouvel État. On peut facilement envisager qu'une articulation mieux songée entre l'éducation, la formation professionnelle, l'assurance-chômage, l'aide sociale et la fiscalité, jointe à un effort concerté sur le plan de l'emploi, conduise éventuellement à des économies dépassant les 3 milliards $, tout en assurant un soutien plus efficace au niveau de vie des Québécois. Il s'agirait, à mon sens, de la tâche la plus importante non seulement du gouvernement, mais de toute la collectivité, du triple point de vue budgétaire, économique et social.

Tableau 1

Estimation des flux commerciaux interrégionaux et internationaux, Canada, 1984 (milliards de $)

Destination des produits

Origine des produits	Atlantique	Québec	Ontario	Ouest	Étranger	Total	Total/PIB (%)
Atlantique	...	2,8	2,4	0,5	5,8	11,5	43,5
Québec	5,1	...	18,0	7,8	20,4	51,3	50,8
Ontario	6,3	21,2	...	22,0	54,5	104,1	60,7
Ouest	0,7	7,9	17,8	...	35,0	61,4	42,9
Étranger	6,3	23,7	52,6	22,6	...	105,1	...

Sources : René DURAND, *The balancing process of the regional input-output tables*, Division des entrées et sorties, Statistique Canada, février 1989; Pierre-Paul PROULX et Guilain CAUCHY, «Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les Etats-Unis et le reste du monde», dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Québec, 1991, tableau III.1 (p. 128).

Tableau 2

Parts du commerce interrégional et du commerce international dans l'ensemble des exportations manufacturières Québec et Ontario, 1974 et 1989 (pourcentages)

Destination des exportations du Québec

Année	Ontario (%)	Autres provinces (%)	Étranger (%)	Total (%)	Valeur (milliards $)
1974	37,7	35,6	26,7	100,0	11,5
1989	28,6	20,3	51,1	100,0	41,0

Destination des exportations de l'Ontario

Année	Québec (%)	Autres provinces (%)	Étranger (%)	Total (%)	Valeur (milliards $)
1974	23,5	33,9	42,6	100,0	19,8
1989	11,0	24,8	64,2	100,0	88,8

Source : STATISTIQUE CANADA, *Destination des livraisons des manufacturiers*, n° de cat. 31-522, pour 1974; estimations préliminaires de Arthur Donner, *Toronto Star*, 18 février 1991, pour 1989.

Pierre Fortin

L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec

À la suite de son témoignage à la Commission, Pierre Fortin a soumis ce document à l'attention des commissaires

L'incidence de la souveraineté sur l'économie du Québec passerait par deux canaux principaux: les relations commerciales et le budget de l'État. L'analyse qui suit vise à expliquer la nature du second canal et à en mesurer l'importance. Je serai amené à conclure que le passage à la souveraineté provoquerait une hausse du déficit budgétaire global du Québec qui ne serait pas négligeable. Si le changement politique avait lieu à brève échéance, cet effet s'ajouterait au déficit déjà assez lourd dont le nouveau pays hériterait au départ d'une conjoncture économique médiocre et de la gestion financière fédérale irresponsable des deux dernières décennies. Seul un rigoureux programme de rationalisation des dépenses permettrait d'assainir la situation financière sans alourdissement du fardeau fiscal global des Québécois. Cela serait difficile, mais réalisable.

1. La situation budgétaire avant la souveraineté

Afin de fixer les idées, j'illustrerai la situation au moyen des données budgétaires fédérales et provinciales de l'exercice financier 1990-91. Ce sont précisément les données qu'ont employées les deux études québécoises déjà publiées sur la question, soit celle du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau et celle des professeurs McCallum et Green, de l'Université McGill[1]. Leur usage permettra donc d'utiles comparaisons entre les divers points de vue exprimés.

Le tableau 1 présente la situation budgétaire **globale** du Québec en 1990-91. Elle est globale en ce sens qu'elle consolide le budget du Gouvernement du Québec avec la part québécoise du budget du Gouvernement du Canada. Après soustraction des revenus de placements des intérêts payés sur la dette, le service (net) de la dette s'est établi à 3,2 milliards $ à Québec et à 36,5 milliards $ à Ottawa. Les deux gouvernements ont tous les deux réalisé, cette année-là, des surplus de fonctionnement: les impôts perçus ont dépassé les dépenses de programmes. Les excédents ont été de 0,4 milliard $ à Québec et de 6,0 milliards $ à Ottawa. Le déficit budgétaire, égal au service de la dette moins le surplus de fonctionnement, s'est établi à 2,8 milliards $ à Québec et à 30,5 milliards $ à Ottawa.

C'est avec leurs impôts que les contribuables supportent les déficits budgétaires accumulés par l'État. Quelle part du déficit fédéral les Québécois supportent-ils avec les leurs? Le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a établi qu'au cours des vingt dernières années 22,8 pour

1. Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, «Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec», dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Québec, 1991, chap. 9; John McCALLUM et Chris GREEN (avec commentaires de Mario POLÈSE, Pierre FORTIN, François VAILLANCOURT, Pierre-Paul PROULX et René SIMARD), *Une rupture à l'amiable: conséquences économiques pour le Québec*, Institut C.D. Howe, Toronto, 1991.

cent des impôts fédéraux ont été perçus au Québec, abattement fiscal inclus[2]. Dans cette hypothèse, les Québécois ont écopé en 1990-91 de 7,0 des 30,5 milliards $ du déficit encouru par Ottawa. Si on y ajoute le déficit provincial de 2,8 milliards $, on obtient un déficit global de 9,8 milliards $ réalisé cette année-là au nom du Québec par les deux niveaux de gouvernement. Cela équivalait à 6,1 pour cent d'un revenu intérieur d'environ 160 milliards $.

La décomposition comptable du déficit budgétaire en service de la dette, d'une part, et surplus de fonctionnement, d'autre part, permet de distinguer les canaux d'impact du passage à la souveraineté sur les finances publiques québécoises. Les deux sections qui suivent abordent ces deux questions dans l'ordre.

Tableau 1

Situation budgétaire globale du Québec pour l'exercice financier 1990-91 (milliards $)

	Niveau de gouvernement			
	Provincial	Fédéral		Global
		Total	Part du Québec[a]	(col. 1 + 3)
1. Service (net) de la dette[b]	-3,2	-36,5	-8,3	-11,5
2. Solde de fonctionnement[c]	0,4	6,0	1,3	1,7
3. Solde budgétaire (1+ 2)	-2,8	-30,5	-7,0	-9,8
(en % du PIB)	(1,7%)		(4,4%)	(6,1%)

[a] Égale à 22,8 pour cent du total, soit la fraction des impôts fédéraux perçus en moyenne au Québec depuis 20 ans (abattement fiscal inclus).

[b] Intérêts payés sur la dette, moins revenus de placements; chiffre net égal à 4,4 - 1,2 = 3,2 au niveau provincial et à 43,0 - 6,5 = 36,5 au niveau fédéral.

[c] Excédent des recettes fiscales (tous les revenus, moins les revenus de placements) sur les dépenses de programmes (toutes les dépenses, sauf les intérêts payés sur la dette); chiffre égal à (33,0 - 1,2) - (35,8 - 4,4) = 31,8 - 31,4 = 0,4 au niveau provincial et à (120,8 - 6,5) - (151,3 - 43,0) = 114,3 - 108,3 = 6,0 au niveau fédéral.

Sources: Ministère des Finances du Québec, *Budget 1991-1992*, mai 1991; ministère des Finances du Canada, *Le budget*, février 1991.

2. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, p. 426.

2. *L'impact sur le service de la dette*

Le service de la dette est, par définition, le produit d'un montant donné de dette publique et du taux d'intérêt moyen à payer sur celle-ci. Par conséquent, l'effet total de la souveraineté sur le service de la dette est égal à la somme de ses effets 1) sur le montant de la dette et 2) sur le taux d'intérêt moyen qu'elle porterait.

2.1 Le partage de la dette et des actifs fédéraux

Comme membre de la fédération canadienne, le Québec partage avec les autres provinces la responsabilité de la dette et la propriété des actifs accumulés depuis 1867 par le gouvernement fédéral. La part québécoise de la dette et des actifs fédéraux n'est pas une fraction qui est légalisée par la constitution ou les lois du pays, mais repose sur un contrat **implicite** basé sur le système fiscal canadien. Comme on l'a indiqué plus haut, c'est en effet par les impôts qu'ils versent à Ottawa que les Québécois finissent par assumer le service de la dette nette fédérale (dette moins actifs). Comme l'accession du Québec à la souveraineté impliquerait le rapatriement de tous ses impôts par le Québec, il faudrait rendre alors **explicite** la contribution financière annuelle du Québec au service de la dette fédérale accumulée avant la souveraineté.

Conformément à cette vision logique des choses, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a retenu comme valeur de la part québécoise du passif et de l'actif fédéraux (ou clé globale de répartition) la fraction de l'ensemble de ses recettes fiscales qu'Ottawa prélève auprès des contribuables québécois, soit en moyenne 22,8 pour cent au cours des vingt dernières années. McCallum et Green retiennent plutôt le chiffre de 23,4 pour cent, égal au poids global relatif de l'économie québécoise dans l'ensemble canadien. Dans les calculs qui suivent, j'emploierai moi-même ce dernier pourcentage pour fin d'illustration, non parce que je l'estime plus adéquat, mais simplement pour éviter l'accusation de vouloir minimiser indûment les obligations financières d'un Québec devenu souverain. Il va sans dire que le chiffre qui finirait par être retenu lors du passage à la souveraineté serait le fruit de la négociation globale entre les parties.

L'hypothèse de travail adoptée signifie qu'un Québec devenu souverain deviendrait explicitement responsable de 23,4 pour cent de la dette fédérale canadienne et, en contrepartie, propriétaire de 23,4 pour cent des actifs fédéraux accumulés *a mari usque ad mare* avant la sécession. Une fois établie la valeur de sa dette finale envers l'ancienne fédération canadienne, le Québec verserait chaque année le montant correspondant d'intérêts à payer, soit à l'émetteur initial des obligations (le Gouvernement du Canada), soit (préférablement pour tout le monde, à mon avis) à un nouvel organisme conjoint par lequel les parties feraient gérer la vieille dette.

Quelle serait la valeur de la dette que le Québec devrait assumer dans la succession? Au 31 mars 1990, selon les *Comptes publics du Canada*, la dette fédérale canadienne se chiffrait à 400,6 milliards $. Elle comprenait trois grands passifs: un passif monétaire de 22,5 milliards $, un passif obligataire de 307,1 milliards $ et un passif «retraite» de 71,0 milliards $. Le passif

monétaire est la partie de sa dette que le gouvernement fédéral finance tout simplement en imprimant de la monnaie[3]. Le passif obligataire est la partie qu'il finance par émission d'obligations (bons du Trésor, obligations d'épargne, obligations à moyen et long terme) auprès du grand public. Le passif «retraite» est l'ensemble des engagements à payer des pensions aux fonctionnaires fédéraux qui ont pris ou prendront leur retraite.

Au départ, selon l'hypothèse retenue, la dette dont le Québec prendrait charge serait égale à 23,4 pour cent de la dette de 400,6 milliards $, soit 93,7 milliards $. Toutefois, ce montant ne représenterait pas la dette finale sur laquelle le Québec devrait verser des intérêts au Canada ou à l'organisme conjoint. Deux corrections seraient indispensables, l'une relative au passif monétaire, l'autre concernant le partage des actifs.

La monnaie émise par la Banque du Canada procure au gouvernement canadien un financement **sans intérêt** d'une partie de sa dette. Aucun Canadien ne reçoit de l'intérêt sur les billets de banque qu'il détient. Cette privation d'intérêt constitue en fait un droit versé par les détenteurs de la monnaie à l'autorité qui l'imprime. Dans la littérature financière, ce droit porte le nom (datant du Moyen-Age) de «droit seigneurial».

Ainsi, en détenant la monnaie canadienne, les Québécois, comme tous les autres Canadiens, se trouvent à payer leur part du droit seigneurial au gouvernement fédéral. Or si, comme cela est possible, souhaitable et probable, la monnaie du Québec souverain demeurait le dollar canadien, les Québécois continueraient ipso facto à verser leur droit seigneurial au Gouvernement du Canada et à payer ainsi les intérêts reliés à la partie qu'ils assument du passif monétaire canadien. Demander alors au Gouvernement du Québec de verser **en plus** des intérêts sur ce passif monétaire reviendrait à faire payer deux fois le droit seigneurial par les Québécois, ce qui n'a pas de sens.

Il s'ensuit logiquement que le Québec n'assumerait que 23,4 pour cent des passifs **non monétaires** fédéraux. Le total des deux passifs visés, obligataire et «retraite», étant de 378,1 milliards $ au 31 mars 1990, la dette québécoise se serait chiffrée à cette date à 88,5 milliards $.

Une seconde correction devrait être apportée à la dette dont finirait par hériter le Québec. Elle découlerait de la différence entre la valeur des actifs fédéraux dont le Québec serait propriétaire (à 23,4 pour cent, selon l'hypothèse avancée plus haut) et la valeur des actifs qu'il emporterait avec lui lors de son accession à la souveraineté. Sur la base des *Comptes publics du Canada* et de sources gouvernementales diverses, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a estimé à 129,2 milliards $ la valeur globale des actifs financiers (réserves officielles de devises étrangères, prêts et avances, comptes à recevoir, etc.) et non financiers (terrains, immeubles,

3. Il y a ici un léger abus de langage. Ottawa finance tous ses emprunts par émission d'obligations. C'est la Banque du Canada qui prend alors la décision d'acheter une partie des obligations émises avec la quantité de monnaie qu'elle désire précisément émettre en vertu de sa politique monétaire.

équipements, etc.) du Gouvernement du Canada au 31 mars 1990[4]. Les 23,4 pour cent du Québec auraient donc valu 30,2 milliards $ à cette date.

En pratique, cependant, le Québec n'aurait pu emporter, en raison de leur nature ou de leur localisation, qu'une très petite fraction des actifs financiers (moins de 4 pour cent) et une fraction modeste des actifs non financiers (18 pour cent). Au total, le Secrétariat a estimé à 11,7 pour cent la proportion des actifs totaux qu'un Québec souverain aurait conservés. Il se serait agi d'une valeur de 15,1 milliards $, soit exactement la moitié des 30,2 milliards $ auxquels le Québec aurait droit dans l'hypothèse des 23,4 pour cent. Par conséquent, il faudrait appliquer un crédit supplémentaire de 15,1 milliards $ aux 88,5 milliards $ de dette obtenus antérieurement.

Jointe aux corrections pour le passif monétaire et pour l'écart entre les actifs possédés et les actifs emportés, l'hypothèse retenue pour la clé générale de répartition de la dette et des actifs fédéraux (23,4 pour cent) conduit au chiffre de 73,4 milliards $ (88,5 - 15,1) pour la dette finale du Québec. Il est supérieur à celui du Secrétariat de la commission Bélanger-Campeau, mais inférieur à celui de McCallum et Green[5]. En appliquant à cette dette le taux d'intérêt moyen de 10,7 pour cent porté par les obligations fédérales en 1990-91, on obtient un service de dette correspondant de 7,9 milliards $. Ce montant aurait été inférieur de 0,4 milliard $ au chiffre de 8,3 milliards $ que le tableau 1 a établi plus haut comme part du service de la dette fédérale assumée par le Québec en 1990-91.

2.2 Les primes d'intérêt à payer

On ne peut cependant maintenir l'hypothèse que le taux d'intérêt moyen exigé par les marchés financiers sur les obligations québécoises et canadiennes ne réagirait pas au passage du Québec à la souveraineté. Dans toute période d'incertitude économique et politique, les prêteurs demandent et obtiennent des primes de risque qui font augmenter les taux d'intérêt que les emprunteurs doivent payer.

Il est impossible de prédire avec précision l'importance de ces primes, mais on peut se rappeler que, pendant plusieurs mois après l'élection québécoise de novembre 1976, les titres québécois

---

4. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, pp. 421-425 et tableau 9.

5. Le Secrétariat a employé une clé de répartition globale de 22,8 pour cent et supposé que le Québec n'assumerait la responsabilité du passif «retraite» qu'en faveur des employés fédéraux résidant au Québec (soit 13,3 pour cent des effectifs). McCallum et Green, quant à eux, ont rejeté la correction relative au droit seigneurial et n'ont appliqué que partiellement la correction relative aux actifs. Toutefois, dans son témoignage de décembre 1991 devant la Commission parlementaire sur l'accession du Québec à la souveraineté, le professeur McCallum a admis la validité de la correction seigneuriale. Voir John McCALLUM, *Commentaires à l'intention de la Commission sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, 4 décembre 1991.

ont dû porter sur le marché new-yorkais une prime supplémentaire moyenne d'environ 50 points de base (1/2 de 1 pour cent)[5]. Des primes temporaires de cette nature ont touché les titres du Québec en diverses occasions depuis lors, comme en avril 1987 (50 points) après la violente sortie de l'ancien premier ministre Trudeau contre le projet d'entente Meech-Langevin, en juin 1990 (30 points) après l'échec de cette entente, et de novembre 1990 à janvier 1991 (50 points) pendant les travaux du Comité Allaire et de la Commission Bélanger-Campeau. Des primes passagères de 30 à 40 points ont également frappé les obligations du Canada en diverses circonstances, comme pendant la campagne électorale de 1988 portant sur l'Accord de libre-échange avec les États-Unis.

Pour fixer les idées, supposons que l'accession du Québec à la souveraineté engendre des primes de risque en moyenne égales à 100 points de base pendant une période minimale d'un an pour les nouvelles obligations du Québec (le double de la prime de 1976-77) et de 40 points pour celles du Canada. Dans une année repère comme 1990-91, si un Québec souverain avait émis pour 16 milliards $ de nouvelles obligations pour financer son déficit et refinancer de vieilles obligations échues, une prime d'intérêt temporaire de 160 millions $ aurait été engendrée. De plus, si 35 des 73,4 milliards $ de dette finale supportés par le Québec (mais gérés par le Canada ou par un organisme conjoint) devaient être refinancés dans l'année[7], une autre prime temporaire de 140 millions $ (4/10 de 1 pour cent des 35 milliards $) s'ajouterait au service de la dette québécoise.

Ensemble, les deux primes de 160 et de 140 millions $ représenteraient un montant annuel d'intérêts supplémentaires de 0,3 milliard $ à supporter par le Québec souverain. Ce montant pourrait augmenter encore un peu l'année suivante si la prime de risque persistait. Cependant, le Québec et le Canada disposeraient d'un certain nombre de moyens d'intervention pour apaiser l'humeur des marchés financiers ou la contourner: donner toutes les garanties nécessaires de respect des libertés économiques et des obligations contractuelles, travailler ardemment à rationaliser les finances publiques, finaliser les nouveaux arrangements commerciaux et régler la question du partage de la dette le plus rapidement possible.

Il ne faut pas sous-estimer ici la capacité des institutions québécoises et canadiennes à contre-attaquer. Il faut considérer les signaux des marchés financiers comme des avantages et non pas seulement comme des contraintes, puisqu'ils inciteraient les parties à réduire l'intensité et la durée de l'incertitude politique et à assainir la gestion des finances publiques au bénéfice de l'ensemble des Québécois et des Canadiens. En ce sens, les primes de risque temporaires serviraient une fin utile et elles induiraient des comportements qui tendraient à les atténuer et, ultimement, à les supprimer.

---

6. Il y eut une pointe à 150 points de base au lendemain du discours du premier ministre Lévesque à l'Economic Club de New-York au début de 1977.

7. L'échéance moyenne de la dette fédérale est très courte. La moitié environ est refinancée chaque année.

Au-delà de ces primes d'intérêt **passagères** qui disparaîtraient avec la fin de l'incertitude économique et politique, un Québec souverain devrait sans doute payer une prime d'intérêt **permanente** sur les milliards de dollars de nouveaux emprunts qu'il devrait maintenant lui-même effectuer directement plutôt que de compter sur Ottawa pour le faire. En feraient partie, par exemple, les 7,9 milliards $ que la section précédente a jugés nécessaires pour financer la part québécoise du service annuel de la vieille dette fédérale. On a traditionnellement observé un écart de 50 points de base entre les taux d'intérêt respectivement portés par les obligations québécoises et canadiennes. Dans ce cas précis, un montant annuel supplémentaire et permanent de 40 millions $ s'ajouterait donc au service de la dette québécoise.

Au total, on peut raisonnablement estimer que les primes d'intérêt exigés par les marchés financiers sur les emprunts québécois et canadiens ajouteraient au départ près de 0,4 milliard $ au service de la dette québécoise. La majeure partie de ces primes reflèteraient l'incertitude économique et politique entourant le passage à la souveraineté. Elles disparaîtraient en même temps que cette incertitude.

Quel serait l'impact global de l'accession à la souveraineté sur le service de la dette québécoise? Dans les hypothèses retenues, la part québécoise de la vieille dette fédérale aurait atteint 73,4 milliards $ au 31 mars 1990. Au taux d'intérêt moyen de 10,7 pour cent observé en 1990-91, qui exclut toute prime de risque supplémentaire, un service de dette égal à 7,9 milliards $ aurait été engendré. En y combinant le service de dette «provincial» de 3,2 milliards $ déjà assumé avant la souveraineté (voir le tableau 1), on parvient à un service de dette de 11,1 milliards $, auquel les primes d'intérêt ajouteraient environ 0,4 milliard $. Globalement, le service de la dette québécoise aurait donc été de 11,5 milliards $. Ce chiffre est exactement le même que celui que le tableau 1 a estimé en l'absence de souveraineté. L'accession à la souveraineté laisserait donc globalement inchangé le service de la dette québécoise.

3. L'impact sur le surplus de fonctionnement

L'accession du Québec à la souveraineté aurait des répercussions non seulement sur le service de la dette du Québec, mais également sur son surplus de fonctionnement, c'est-à-dire sur l'excédent de ses recettes fiscales sur ses dépenses de programmes. On peut distinguer trois effets principaux de la souveraineté sur le surplus de fonctionnement: 1) l'effet du rapatriement à Québec de tous les impôts et de tous les programmes de dépense fédéraux; 2) l'effet des coûts de démarrage du nouvel État sur les dépenses administratives; et 3) l'effet sur les recettes fiscales et les dépenses sociales (assurance-chômage et aide sociale surtout) de tout ralentissement économique associé au passage à la souveraineté.

3.1 Le rapatriement des impôts et des programmes de dépense

Un Québec souverain assumerait au départ toutes les dépenses de programmes présentement effectuées par Ottawa. Il rapatrierait, en contrepartie, tous les impôts que ses citoyens versent aujourd'hui à Revenu Canada. Y gagnerait-il ou y perdrait-il au change?

Il y perdrait. En 1990-91, le transfert soudain de toutes les dépenses de programmes et de tous les impôts fédéraux d'Ottawa à Québec aurait coûté environ 1,8 milliard $ au Québec. Ce chiffre découle de deux observations. D'une part, tel qu'on l'a expliqué antérieurement et inscrit au tableau 1, le gouvernement central a enregistré en 1990-91 un **surplus** d'opération de 6,0 milliards $ pour l'ensemble du pays, dont l'incidence au Québec était de 22,8 pour cent ou 1,3 milliard $. D'autre part, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a calculé qu'en 1990-91 les Québécois ont payé 24,5 milliards $ en impôts à Ottawa, mais ont bénéficié de dépenses fédérales de programmes de 25,0 milliards $. Si le Gouvernement du Québec seul avait perçu ces impôts et effectué ces dépenses, il aurait donc essuyé un **déficit** d'opération de 0,5 milliard $ pour le Québec[8].

Comment cela est-il possible? C'est, tout simplement, qu'en 1990-91 Ottawa a perçu proportionnellement moins d'impôts au Québec et y a dépensé plus que dans la moyenne des autres provinces, transformant ainsi ce qui aurait constitué un déficit d'opération de 0,5 milliard $ pour un Québec agissant seul en un surplus de 1,4 milliard $ pour un Québec fédéré. Le passage à la souveraineté aurait ainsi entraîné sur ce plan un gonflement de 1,8 milliard $ du déficit budgétaire global à supporter par les Québécois.

Le gain réalisé par le Québec dans ses échanges d'impôts et de dépenses avec Ottawa a une source immédiate: l'excédent des paiements de péréquation et des prestations d'assurance-chômage qu'il reçoit du gouvernement fédéral sur les impôts qu'il lui verse pour le financement de ces deux grands programmes de transferts. La raison ultime de cet état de choses est qu'on est plus souvent pauvre et chômeur au Québec que dans le reste du Canada. Le Québec était, en 1990-91, beaucoup moins «gâté» par d'autres programmes de dépense, comme la défense nationale, la recherche et le développement, etc., mais pas suffisamment pour renverser l'impact de ces deux programmes de «bien-être» sur le solde favorable de ses échanges avec Ottawa.

Peut-on mettre en question le chiffre de 1,8 milliard $ estimé par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau (et accepté par McCallum et Green)? Bien sûr, puisqu'il est fondé sur une multitude d'hypothèses forcément critiquables. Toutefois, aucun indice ne permet de mettre en doute la compétence des auteurs du document à faire le calcul. Il a été produit selon les règles de l'art; l'ordre de grandeur obtenu correspond bien à l'intuition et aux résultats de

8. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, pp. 470-472 et tableau 26 (scénario I).

nombreux travaux antérieurs effectués par des économistes canadiens; et les professeurs Green et McCallum n'ont pas hésité à l'employer comme base de discussion valable[9].

La hausse estimative de 1,8 milliard $ du déficit d'opération du Québec entraînée par l'accession à la souveraineté ne constituerait pas nécessairement un coût **permanent** du nouveau statut politique. En effet, si, comme elle l'a fait dans les deux dernières décennies, la performance du Québec en matière de productivité et d'emploi continue dans l'avenir à rattraper peu à peu la moyenne canadienne, le gain du Québec dans ses échanges d'impôts et de dépenses avec Ottawa finira de toute façon par s'estomper puisqu'il cessera d'être un récipiendaire net de «bien-être» fédéral. En ce sens précis, la souveraineté serait moins coûteuse à réaliser, disons, en l'an 2000 qu'en l'an 1990.

3.2 Les coûts de démarrage du nouvel État

Le transfert à Québec de tous les impôts et de tous les programmes fédéraux entraînerait inévitablement des coûts de démarrage (ou de redémarrage) des services publics au Québec. Le gouvernement fédéral est présent dans une multitude de champs réglementaires et administratifs, tels la perception fiscale, les communications, les transports, la défense nationale, les affaires extérieures, les postes, la science et la technologie, l'agriculture, les affaires indiennes, les travaux publics et l'assurance-chômage.

Bien qu'un Québec souverain pût compter sur la compétence des milliers de Québécois qui sont aujourd'hui fonctionnaires fédéraux, la prise en charge des opérations par le nouvel État exigerait de transférer (avec compensation) une partie des fonctionnaires de la région de Hull vers les autres régions du Québec (notamment vers Montréal et Québec); de réorganiser le travail dans de nouveaux immeubles, avec un nouvelle structure administrative, de nouveaux équipements, de nouveaux systèmes de transports et de communications et de nouveaux fournisseurs; d'adapter les réglementations au nouvel environnement politique; et d'harmoniser les relations avec l'administration canadienne.

Aucune estimation globale des dépenses impliquées dans ce remue-ménage n'est présentement disponible. Faute de mieux, je ferai donc l'hypothèse, assez raisonnable à mon sens, que les coûts de démarrage s'étaleraient sur deux années et qu'ils équivaudraient au total à 10 pour cent de la part québécoise des dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral. Selon le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, cette part s'établissait à 5,8 milliards $ en 1990-91[10]. Le montant retenu pour les «coûts d'installation» du Québec souverain est donc de 0,3 milliard $ par année pendant deux ans.

---

9. McCallum et Green, *Op. cit.*, pp. 39-42.

10. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 25.

3.3 Le ralentissement économique

L'avènement de la souveraineté provoquerait un ralentissement économique à court terme. Or, tout ralentissement de cet ordre a une incidence défavorable sur les finances publiques. Car, d'une part, les revenus des contribuables sont moins élevés, ce qui fait diminuer les recettes fiscales de l'État; et, d'autre part, un chômage accru fait augmenter ses dépenses sociales, notamment au titre de l'assurance-chômage et de l'aide sociale.

Quelles seraient l'intensité et la durée de la pause économique qui accompagnerait la souveraineté? Il n'y a aucun précédent utile qui permette d'en juger avec beaucoup d'assurance. L'activité économique et l'emploi devraient affronter quatre difficultés: les primes d'intérêt temporaires imposées aux emprunts du secteur privé, l'effet de l'incertitude sur l'investissement des entreprises, un affaiblissement passager de l'économie outaouaise, et les conséquences sectorielles de modifications possibles aux arrangements commerciaux avec le Canada et les États-Unis (lait, vêtement, automobile, etc.).

Il est difficile de chiffrer avec précision l'impact global net de la transition sur l'activité économique et l'emploi. Je suppose que les optimistes s'attendraient à un effet à peu près négligeable sur l'économie et que les pessimistes adopteraient le point de vue de McCallum et Green: un affaiblissement de l'économie étalé sur une période de deux à quatre ans et comprenant une augmentation temporaire maximale de 2 pour cent du taux de chômage.[11] La réalité évoluerait probablement entre ces deux extrêmes. J'adopterai donc, pour fixer les idées, l'hypothèse médiane que le taux de chômage québécois augmenterait à court terme de 1 pour cent. Pour employer un langage imagé, ce ne serait ni la traversée tranquille du lac Memphrémagog ni la dégringolade en bas des chutes Montmorency, mais sans doute une vigoureuse séance de rafting sur la rivière Jacques-Cartier!

Quelle en serait la conséquence pour le déficit budgétaire d'un Québec souverain? Dans le passé, la baisse des recettes fiscales et la hausse des dépenses sociales pendant les récessions ont fait augmenter les déficits fédéral et provincial de montants équivalant respectivement à 5/10 et à 3/10 de 1 pour cent du revenu intérieur par unité d'augmentation du taux de chômage. Appliqués à un PIB québécois de 160 milliards $ en 1990, les 8/10 de 1 pour cent qui auraient ainsi résulté du budget consolidé auraient engendré en 1990-91 un trou budgétaire de 1,3 milliard $.

En résumé, l'impact global de la transition à la souveraineté sur le solde de fonctionnement du budget québécois serait défavorable. Dans les hypothèses indiquées, l'incidence négative sur le solde aurait atteint 3,4 milliards $ en 1990-91, dont 1,8 milliard $ dû à l'effet direct du rapatriement des responsabilités financières fédérales, 0,3 milliard $ aux coûts de démarrage de la nouvelle administration, et 1,3 milliard $ au trou budgétaire engendré par le ralentissement économique concomitant.

---

11. McCallum et Green, *Op. cit.*, pp. 43-44.

Conclusion: concertation et rationalisation

Le tableau 2 offre une vision synthétique des résultats obtenus dans les trois sections précédentes. À court terme et avant toute rationalisation budgétaire, le passage du Québec à la souveraineté en 1990-91 aurait laissé globalement inchangé son service de la dette, mais grevé son solde de fonctionnement de 3,4 milliards $, de sorte que son déficit budgétaire aurait lui aussi subi une augmentation de 3,4 milliards $, passant ainsi de 9,8 à 13,2 milliards $, ou de 6,1 à 8,3 pour cent de son produit intérieur brut.

Le résultat de 13,2 milliards $ pour le déficit budgétaire est supérieur au chiffre de 9,3 milliards $ proposé par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, mais inférieur à celui de 13,7 milliards $ calculé par McCallum et Green, et très inférieur à celui de 21,7 milliards $ qui peut être déduit de l'étude réalisée par un consultant d'Ottawa, Patrick Grady, pour le Fraser Institute de Vancouver[12]. Une comparaison détaillée des hypothèses et des résultats des quatre études est présentée dans l'annexe technique qui suit le corps du texte.

Est-ce qu'un déficit de 13,2 milliards $ en 1990-91, équivalant à 8,3 pour cent du PIB québécois, aurait été excessif pour le nouvel État souverain? Oui, selon tous les critères envisageables. Bien que l'année en question en ait été une de chômage et de taux d'intérêt déjà passablement élevés, ce qui pourrait à la rigueur justifier un déficit conjoncturellement gonflé, il faut remarquer que le déficit consolidé de l'ensemble des administrations fédérale et provinciales au Canada équivalait alors à seulement 5,5 pour cent du PIB canadien[13]. Qui plus est, selon le critère du ratio déficit/PIB, le Canada se situait lui-même au quatorzième rang parmi les 17 grands pays industriels avancés[14]. Le Québec souverain aurait pris l'avant-dernier rang (devant l'Italie). Le ratio dette/PIB du Québec l'aurait placé au même rang que le Canada, devant la Belgique et l'Italie.

---

12. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 27; McCALLUM et GREEN, *Op. cit.*, tableau 2; Patrick GRADY, *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*, Fraser Institute, Vancouver, 1991.

13. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 31.

14. OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juillet 1991.

Tableau 2

Synthèse des effets hypothétiques à court terme (1 an) de la souveraineté sur le budget du Québec de l'exercice 1990-91 avant toute rationalisation (milliards $)[a]

A. Service (net) de la dette	
1. Avant souveraineté (tableau 1)	-11,5
2. Impact de la souveraineté (section 2)	0,0
Dont: Partage des bilans fédéraux	0,4
Primes d'intérêt	-0,4
3. Après souveraineté (lignes 1 + 2)	-11,5
B. Solde de fonctionnement	
4. Avant souveraineté (tableau 1)	1,7
5. Impact de la souveraineté (section 3)	-3,4
Dont: Rapatriement des impôts et programmes	-1,8
Coûts de démarrage	-0,3
Ralentissement économique	-1,3
6. Après souveraineté (lignes 4 + 5)	-1,7
C. Solde budgétaire	
7. Avant souveraineté (lignes 1 + 4)	-9,8
8. Impact de la souveraineté (lignes 2 + 5)	-3,4
9. Après souveraineté (lignes 3 + 6 = lignes 7 + 8)	-13,2

[a] Un signe négatif indique une sortie de fonds ou un déficit.

Sources: Voir tableau 1 et texte.

On pourrait prétendre que les primes d'intérêt, les coûts de démarrage et le ralentissement économique à supporter seraient temporaires et qu'il suffirait de patienter. Mais, outre que la durée de ces phénomènes est incertaine, leur élimination laisserait le Québec avec un déficit budgétaire dont le poids dépasserait encore 7 pour cent du PIB. Un tel ratio serait encore le plus élevé des grands pays industriels avancés, à l'exception de l'Italie.

Deux conclusions s'imposent. La première est que toute mesure gouvernementale ou privée qui soutiendrait l'économie et l'emploi sans grever le budget de l'État et sans attiser l'inflation serait bienvenue. Il faudrait pouvoir compter ici sur une gestion prudente et concertée de la transition. La prudence passerait ici par la continuité des institutions, par les garanties des droits et libertés et le respect des engagements et des contrats à l'intérieur et avec l'étranger. La concertation entre le gouvernement, les entreprises et le monde syndical serait capitale. La situation exigerait en effet un large consensus dans quatre domaines précis: le maintien de l'activité économique et de l'emploi en général, l'appui transitoire aux secteurs négativement affectés, le contrôle absolu sur le taux global d'inflation et la gestion en douceur de la transition sur le plan des finances publiques.

La seconde conclusion qui s'impose est que le Québec aurait besoin d'un vigoureux programme de rationalisation budgétaire. Des réductions immédiates de dépenses de l'ordre de 3 milliards $, qui pourraient au moins rétablir le ratio déficit/PIB à peu près à son niveau d'avant la souveraineté, seraient essentielles pour assurer un minimum de crédibilité financière internationale au nouveau pays et éviter à ses citoyens des augmentations de leur fardeau fiscal.

Il y a plusieurs manières d'effectuer ces coupures, mais la plus importante à ce stade consisterait à maximiser les économies possibles en rationalisations et en suppression des dédoublements et des incohérences dans la prise en charge des dépenses fédérales de programmes. L'État québécois devrait être maigre et souple, le plus rapidement possible. Dans le passage à la souveraineté, aucun million de dollars de dépense fédérale ne devrait être admis à faire le saut au Québec sans passer par l'oeil inquisiteur du Conseil du Trésor. Le premier milliard d'économies serait sans doute assez facile à produire: en se grattant la tête un instant, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau en a trouvé pour 0,5 milliard $ qui sont à peu près automatiques en matière de voyages, de téléphone et d'infrastructure de perception fiscale[15]. Le second milliard serait un peu moins facile à dégager; le troisième, plus difficile encore.

Les plus grandes économies pourraient provenir d'une révision de fond en comble de l'ensemble du secteur comprenant l'éducation, la main-d'oeuvre, l'immigration, la formation professionnelle et la sécurité du revenu. Ce secteur aurait touché en 1990-91 environ 20 milliards $ (dont 12 hérités du gouvernement fédéral), soit près de 40 pour cent des dépenses de programmes du nouvel État. On peut facilement envisager qu'une articulation mieux songée entre l'éducation, la formation professionnelle, l'assurance-chômage, l'aide sociale et la fiscalité, jointe à un effort

15. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, pp. 468-469.

concerté sur le plan de l'emploi, conduise rapidement à des économies dépassant 2 milliards $ dans ce seul secteur, tout en assurant un soutien plus efficace au niveau de vie des Québécois.

Bref, le «party de l'indépendance» devrait être limité à une seule nuit et il faudrait avoir, au préalable, envoyé en détention préventive les politiciens patriotards portés sur la dépense somptuaire. Rien de mieux ici que le sage conseil de Phyllis Lambert: «Faisons l'indépendance si tel est le voeu de la population, mais soyons dès le lendemain matin à nos tables de travail.» Nous n'aurions d'ailleurs peut-être pas le choix.

Annexe technique

La présente annexe a pour but de présenter sommairement les hypothèses et les résultats des quatre études existantes du partage de la dette et des actifs fédéraux et de la situation budgétaire du Québec dans la première année qui suivrait son accession à la souveraineté. En plus de l'analyse présentée dans le corps du texte, il s'agit des études du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau[1], des professeurs John McCallum et Chris Green de l'Université McGill[2], et de Patrick Grady, un consultant d'Ottawa[3]. Dans la suite, elles seront respectivement appelées «Fortin», «Bélanger-Campeau», «McCallum-Green» et «Grady». La comparaison exige une connaissance de l'arithmétique et de l'algèbre qui ne dépasse pas la troisième année du cours secondaire.

L'objectif poursuivi n'est pas de déterminer quelle est la meilleure des quatre études. Au vu de l'incertitude entourant la négociation du partage de la dette, la réaction émotive des marchés financiers, la valeur du solde des dépenses et des impôts fédéraux actuels au Québec, les coûts de démarrage de la nouvelle administration souveraine et l'effet de l'accession à la souveraineté sur le PIB et l'emploi, il s'agirait d'une tâche impossible. De plus, l'étude Bélanger-Campeau n'a avancé aucune hypothèse définitive sur l'importance de la prime d'intérêt pouvant frapper temporairement les emprunts du Québec, ou sur l'impact de la souveraineté sur l'économie. Il s'agit d'un choix conscient qui reflète la nature politique de l'organisme commanditaire. Les résultats de l'étude sont donc incomplets et, comme tels, ne sont pas strictement comparables à ceux des trois autres.

---

1. COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, «Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec», dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Québec, 1991, chap. 9.

2. John MCCALLUM et Chris GREEN (avec commentaires de Mario POLÈSE, Pierre FORTIN, François VAILLANCOURT, Pierre-Paul PROULX et René SIMARD), *Une rupture à l'amiable: conséquences économiques pour le Québec*, Institut C.D. Howe, Toronto, 1991. La position de McCallum est revue et corrigée dans son témoignage de décembre 1991 devant la Commission parlementaire sur l'accession du Québec à la souveraineté. Voir John MCCALLUM, *Commentaires à l'intention de la Commission sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, 4 décembre 1991.

3. Patrick GRADY, *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*, Fraser Institute, Vancouver, 1991. Une cinquième étude, celle de Boothe, Johnston et Powys-Lybbe, ne traite que du partage de la dette et des actifs. De plus, elle adopte une clé générale de répartition égale à 32 pour cent. Cette dernière est fondée sur l'approche dite des «avantages historiquement perçus», dont la justification comptable, économique et juridique est peu crédible. Voir Paul BOOTHE, Barbara JOHNSTON et Karrin POWYS-LYBBE, «Dismantling Confederation: The Divisive Question of the National Debt», dans *Closing the Books: Dividing Federal Assets and Debt If Canada Breaks Up*, sous la direction de John McCallum, C.D. Howe Institute, Toronto, 1992, pp. 27-55, ainsi que les critiques pertinentes de McCallum (pp. vii-xi) et d'Yvan Stringer (pp. 56-68).

L'exercice vise plutôt à exposer la méthode générale d'analyse, à clarifier les différences entre les hypothèses de calcul adoptées par les quatre études et à permettre d'en apprécier l'influence sur les résultats. Libre à chacun de choisir ensuite le jeu d'hypothèses qu'il jugera les plus plausibles et d'en calculer les répercussions sur le partage de la dette et le budget du Québec.

1. Le partage de la dette et des actifs fédéraux

Le montant de la dette finale dont hériterait le Québec après le partage de la dette et des actifs fédéraux accumulés avant la souveraineté est calculé à partir de la formule générale suivante:

(1) $D = (q - s)M + qF + pR - (q - e)A$.

Les symboles employés dans l'équation sont:

D = montant de la dette finale du Québec envers le Canada
M = passif monétaire fédéral (passif de la Banque du Canada)
F = passif obligataire fédéral
R = dette du gouvernement fédéral envers les régimes de retraite de ses employés
A = actifs financiers et non financiers fédéraux
q = part québécoise (non corrigée) des passifs monétaire et obligataire fédéraux (clé générale de répartition)
s = correction à la part québécoise de la dette monétaire fédérale relative au droit seigneurial, dans l'hypothèse où la monnaie québécoise demeure le dollar canadien
p = part québécoise du passif «retraite» fédéral
e = part des actifs fédéraux effectivement «emportés» par le Québec souverain.

La nature de la formule est expliquée dans la partie 2.1 du texte.

Afin de placer sur la même base comptable et de rendre ainsi comparables tous les calculs rapportés dans la suite, on emploie partout les mêmes chiffres pour les trois passifs et l'actif total. Il s'agit de leurs valeurs au 31 mars 1990 estimées par l'étude du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau à partir des *Comptes publics du Canada* et de sources gouvernementales diverses, soit M = 22,5 milliards $, F = 307,1 milliards $, R = 71,0 milliards $ et A = 129,2 milliards $[4].

4. Les trois premiers chiffres ne prêtent guère à controverse; celui de l'actif est plus incertain et ferait sans doute l'objet d'une négociation entre les parties.

Il faut bien comprendre ici que ce ne sont pas les valeurs **absolues** des chiffres calculés qui importent pour l'interprétation des résultats. Ces valeurs absolues pourront de toute façon être facilement mises à jour pour les années ultérieures à 1990. Ce qui compte surtout, c'est le poids **relatif** des valeurs obtenues en proportion du PIB.

Une fois standardisées pour des valeurs communes de M, F, R et A, les quatre études comparées ne peuvent se démarquer l'une de l'autre qu'en raison des hypothèses différentes qu'elles font sur les valeurs de la clé générale de répartition (q), du crédit seigneurial (s), de la part du passif «retraite» (p) et de la part des actifs emportés (e).

Le tableau 3 compare les hypothèses des quatre études, calcule au moyen de la formule (1) les montants de dette finale du Québec qui en découlent, et en tire les montants correspondants pour le service de la dette. Examinons les quatre études tour à tour.

Bélanger-Campeau utilise une méthode de calcul de la dette finale qui peut paraître a priori différente de la formule (1), mais qui lui est, en réalité, tout à fait équivalente. Au tableau 6 de son étude, le Secrétariat de la Commission établit tout d'abord le bilan financier de l'administration fédérale (sauf le passif «retraite», qui est traité séparément) comme suit:

$$(2) \qquad A + B = M + F \,,$$

où M, F et A désignent les mêmes concepts qu'antérieurement et B est l'élément résiduel égal au déficit accumulé (hors des comptes de retraite). Le Québec emporterait e pour cent des actifs A et prendrait à sa charge q pour cent du déficit accumulé B. Sa part du bilan fédéral serait donc égale à:

$$\begin{aligned} (3) \qquad b &= (eA + qB)/(M + F) \\ &= [eA + q(M + F - A)]/(M + F) \\ &= q - (q - e)A/(M + F) \,. \end{aligned}$$

Tableau 3
Part québécoise de la dette et des actifs fédéraux lors de l'accession à la souveraineté: hyothèses et résultats de quatre études sur la base de l'exercice financier 1990-91

	Étude			
	Bélanger-Campeau	**Fortin**	**McCallum-Green**	**Grady**
Hypothèses	(pourcentages)			
1. Part globale du Québec (q)	22,8	23,4	23,4	25,4
2. Crédit relatif au droit seigneurial (s)	18,5	23,4	23,4	0,0
3. Part québécoise du passif «retraite» (p)	13,3	23,4	23,4	25,4
4. Part des actifs «emportés» (e)	11,7	11,7	17,4	25,4
Résultats	(milliards $)			
5. Dette finale du Québec (D)[a]	66,1[b]	73,4	80,7	101,8
6. Service de dette correspondant[c]	7,1	7,9	8,6	10,9
(% du PIB)	(4,4%)	(4,9%)	(5,4%)	(6,8%)

[a] Dans chaque colonne, le montant de la dette est calculé par insertion des valeurs M = 22,5, F = 307,1, R = 71,0 et A = 129,2 et des hypothèses pertinentes pour q, s, p et e (lignes 1 à 4 de la colonne) dans la formule (1) de la présente annexe.

[b] La différence avec le chiffre de 66,3 milliards $ calculé par Bélanger-Campeau («Analyse proforma», *Op. cit.*, tableau 12) n'est due qu'à une erreur d'arrondissement.

[c] Dans chaque colonne, le service de la dette résulte de l'application d'un taux d'intérêt moyen de 10,7 pour cent (avant prime de risque) au montant de dette finale établi à la ligne 5 de la colonne. Il s'agit du taux d'intérêt moyen porté par la dette obligataire fédérale en 1990-91.

Source: Calculs fondés sur les quatre études indiquées.

Le Secrétariat emploie une clé générale de répartition (q) égale à la proportion de ses impôts que le gouvernement fédéral a en moyenne perçue au Québec au cours des 20 dernières années, soit 22,8 pour cent. Cette hypothèse de travail repose, d'une part, sur l'observation que c'est avec leurs impôts fédéraux que les contribuables québécois supportent actuellement la dette accumulée par Ottawa[5] et, d'autre part, sur le principe de droit voulant que la clé de répartition doit être inspirée par le souci de préserver la richesse relative entre États[6]. Le Secrétariat établit ensuite à 11,7 pour cent la proportion des actifs emportés par le Québec (e). Elle découle de son estimation que le Québec conserverait 3,8 pour cent des actifs financiers et 18,0 pour cent des actifs non financiers fédéraux[7].

Compte tenu des valeurs attribuées à M, F, A, q et e, l'équation (3) permet de calculer b = 18,5 pour cent. La part québécoise du bilan fédéral est donc inférieure à la clé générale de répartition de 22,8 pour cent. L'équation (3) en fournit l'explication: en emportant une fraction de 11,7 pour cent seulement de l'actif fédéral, plutôt que la fraction de 22,8 pour cent qui lui reviendrait de droit, le Québec obtiendrait un crédit exactement équivalent sur le montant de dette qu'il prendrait à sa charge.

Le Secrétariat calcule enfin la dette finale du Québec envers le Canada (D) en retenant deux hypothèses supplémentaires. Premièrement, en raison du crédit seigneurial qui a été expliqué dans la partie II.1 du présent texte, la part québécoise de la dette fédérale (b) s'appliquerait seulement à sa partie obligataire (F), et non à sa partie monétaire (M)[8]. Deuxièmement, le Secrétariat suppose que la part (p) du passif «retraite» (R) assumée par le Québec serait limitée aux obligations contractées par le gouvernement fédéral envers ses employés **résidant** au Québec, soit 13,3 pour cent environ. Cela correspond à un principe de territorialité fréquemment employé dans les successions d'Etats[9].

---

5. Analyse pro forma, *Op. cit.*, p. 426.

6. Voir l'avis du professeur Geneviève BURDEAU dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Québec, 1991, Annexe B-4, p. 550.

7. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 9.

8. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, pp. 428-432.

9. Voir l'avis du professeur Malcolm SHAW dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Op. cit.*, annexe B-2, pp. 527-528.

Par conséquent, on a finalement:

(4) $D = bF + pR$.

Cette dernière équation est équivalente à la formule générale (1). Pour le voir, il suffit de récrire l'équation (3) sous la forme:

(5) $b(M + F) = q(M + F) - (q - e)A$

et de porter l'expression qui en résulte pour bF dans l'équation (4). Cela donne:

(6) $D = (q - b)M + qF + pR - (q - e)A$,

c'est-à-dire l'équation (1) où l'on a posé $s = b = 18{,}5$ pour cent.

Fortin, dans la présente étude, pose $q = s = p = 23{,}4$ pour cent, c'est-à-dire la part du PIB québécois dans le PIB canadien. La valeur adoptée pour le paramètre e est la même que celle de Bélanger-Campeau. La section II.1 du texte explique ce choix d'hypothèses.

McCallum et Green posent aussi $q = s = p = 23{,}4$ pour cent. L'étude publiée par l'Institut C.D. Howe avait rejeté tout crédit seigneurial, mais le professeur McCallum en a admis la validité dans son témoignage de décembre 1991 devant la Commission parlementaire sur l'accession du Québec à la souveraineté[10]. L'étude n'émet pas d'hypothèse spécifique quant à la part (e) des actifs emportés par le Québec, car, plutôt que de procéder à un partage des actifs, elle répartit directement les revenus de placement qui en découlent. Mais des calculs présentés, du taux d'intérêt moyen sur la dette (10,7 pour cent) et de la formule (1), on peut déduire que McCallum et Green donnent implicitement la valeur 17,4 pour cent au paramètre e.

Grady adopte $q = p = 25{,}4$ pour cent, soit la part de la population québécoise dans la population canadienne. L'étude n'admet par ailleurs ni crédit seigneurial ni écart entre actifs possédés et emportés. Ainsi, $s = 0$ et $e = q = 25{,}4$ pour cent.

Les montants de dette finale du Québec envers le Canada varient entre 65 milliards $ dans le scénario Bélanger-Campeau et plus de 100 milliards $ dans le scénario Grady. Fortin et McCallum-Green présentent des résultats intermédiaires, qui se rapprochent toutefois plus de Bélanger-Campeau que de Grady. Les services de dette correspondants se situent entre 7 et 11 milliards $, c'est-à-dire entre 4,4 et 6,8 pour cent du PIB, par comparaison à 8,3 milliards $, ou 5,2 pour cent du PIB, dans la situation historiquement vécue par le Québec en 1990-91 (voir le tableau 1 du texte).

10. McCallum, *Commentaires*, p. 8 et tableau 1.

2. L'impact à court terme sur la situation budgétaire du Québec

Le tableau 4 compare les hypothèses et les résultats des quatre études quant à la situation budgétaire du Québec pendant la première année qui suivrait son accession à la souveraineté.

On impose d'abord un point de départ commun aux quatre études: le déficit budgétaire consolidé de 9,8 milliards $ observé en 1990-91 (ligne 3, colonne 4 du tableau 1). Puis on fait passer l'impact budgétaire à court terme de la souveraineté par cinq canaux distincts.

Tableau 4 : Impact à court terme (1 an) de la souveraineté sur le budget du Québec *avant* toute rationalisation: hypothèses et résultats de quatre études sur la base de l'exercice financier 1990-91 (milliards $)

	Étude			
	Bélanger-Campeau	**Fortin**	**McCallum-Green**	**Grady**
A. **Solde budgétaire en régime fédéral observé en 1990-91**	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8
(en % du PIB)	(6,1%)	(6,1%)	(6,1%)	(6,1%)
B. **Impact de la souveraineté**				
1. Effet du partage de la dette fédérale sur le service de la dette	1,2	0,4	-0,3%	-2,6%
2. Prime d'intérêt	...	-0,4	-0,7	-0,3
3. Effet du rapatriement des dépenses et des impôts fédéraux sur le solde d'opération	-1,8	-1,8	-3,0	-2,6
4. Coûts de démarrage	...	-0,3	...	...
5. Effet du ralentissement de l'économie sur le solde de fonctionnement	...	-1,3	-1,6	-6,4
6. Effet total sur le solde budgétaire (lignes 1+2+3+4+5)	-0,6	-3,4	-5,6	-11,9
(en % du PIB)	(0,4%)	(2,2%)	(3,5%)	(7,4%)
C. **Solde budgétaire en régime de souveraineté avant rationalisation** (lignes A + B6)	-10,4	-13,2	-15,4	-21,7
(en % du PIB)	(6,6%)	(8,3%)	(9,6%)	(13,6%)

Sources: Tableaux 1 et 3 et calculs fondés sur les quatre études indiquées.

Premièrement, l'effet du partage de la dette et des actifs fédéraux sur le service de la dette. Cet effet mesure l'écart entre la part québécoise du service (net) de la dette fédérale inscrite au tableau 1 (ligne 1, colonne 3), soit 8,3 milliards $, et le service de la dette hérité du partage des bilans rapporté au tableau 3 (ligne 6) et décrit à la section précédente. On passe d'un impact favorable de 1,2 milliard $ pour Bélanger-Campeau à un effet défavorable de 2,6 milliards $ dans le cas de Grady.

Deuxièmement, la prime de risque qui s'ajouterait aux intérêts exigés sur les nouveaux emprunts du Québec. Bien qu'il ait présenté des simulations de l'impact budgétaire des primes d'intérêt, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau n'en a retenu aucune dans son scénario de base. Fortin, dans la section 2.2 de la présente étude, estime la prime totale de première année à 0,4 milliards $. McCallum et Green supposent que la prime sur les nouveaux emprunts du Québec serait de 1,6 pour cent. Elle est assez voisine de celle de Fortin (1,5 pour cent). Mais, tandis que Fortin ferait administrer la vieille dette fédérale par le Canada ou par un organisme international conjoint, McCallum et Green voient le Québec «racheter» entièrement sa part de la vieille dette et la refinancer par de nouveaux emprunts, ce qui gonflerait singulièrement le montant de nouvelle dette **québécoise** et, partant, le montant annuel de primes d'intérêt à payer. Leur estimation de première année se chiffre à 0,7 milliard $[11]. Grady, quant à lui, mentionne la possibilité de primes annuelles représentant 0,2 pour cent du PIB, ou 0,3 milliard $[12].

Troisièmement, l'effet du rapatriement par le Québec de tous les impôts et de tous les programmes de dépense fédéraux. A la suite d'une étude détaillée par type d'impôt et par ministère, Bélanger-Campeau estime à 0,5 milliard $ le déficit qui résulterait de la prise en charge des opérations fédérales par le Québec avant toute rationalisation budgétaire.[13] Comme on a enregistré un surplus de fonctionnement de 1,3 milliard $ en 1990-91, on en déduit que le passage à la souveraineté aurait entraîné un impact négatif de 1,8 milliard $ sur le solde. Fortin adopte la même hypothèse. Dans leur étude, McCallum et Green se sont rangés à ce point de vue, mais, dans son témoignage en commission parlementaire, McCallum s'est ravisé. Il a ajouté un montant de 1,2 milliard $ à l'estimation de la part québécoise des dépenses militaires produite par Bélanger-Campeau, ce qui porte à 3,0 milliards $ son évaluation finale de l'impact à court terme du rapatriement sur le solde de fonctionnement du Québec[14]. Grady parle, de son côté, d'un impact qui se situerait «entre 1,25 et 2 pour cent du PIB». Son estimation médiane est donc de l'ordre de 2,6 milliards $[15].

---

11. McCallum et Green, *Op. cit.*, pp. 45-46 et tableau A-2.

12. Grady, *Op. cit.*, p. 126 et tableau 37.

13. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 26 (scénario I).

14. McCallum, *Commentaires*, pp. 4-5 et tableau 1.

15. Grady, *Op. cit.*, p. 126. Pour un PIB de 160 milliards $ et un pourcentage médian de 1,625 pour cent, on obtient 2,6 = 0,01625 x 160.

Quatrièmement, les coûts de démarrage de la souveraineté. Ces coûts sont sommairement estimés à la section 3.2 de la présente étude. Les autres auteurs n'en ont pas tenu compte.

Cinquièmement, l'effet du ralentissement de l'économie sur le solde de fonctionnement. Bélanger-Campeau n'envisage pas de ralentissement. Dans la section 3.3 plus haut, Fortin estime que le taux de chômage pourrait augmenter temporairement de 1 pour cent, ce qui entraînerait une hausse du déficit budgétaire équivalant à 0,8 pour cent du PIB, soit 1,3 milliard $. McCallum et Green prévoient une augmentation maximale de 2 pour cent du taux de chômage après deux ans de souveraineté. Ils estiment à 1,6 milliard $ l'impact négatif du ralentissement sur le solde budgétaire pendant la première année[16]. Grady anticipe une baisse du PIB pouvant atteindre 10 pour cent. Sous l'hypothèse que cette chute de revenu serait accompagnée d'une hausse de 5 pour cent du taux de chômage, on peut en déduire que le déficit budgétaire augmenterait d'environ 6,4 milliards $[17].

Au total, l'impact négatif de l'accession à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec **avant toute rationalisation** est estimé à 0,6 milliard $ (0,4 pour cent du PIB) par Bélanger-Campeau et à 11,9 milliards $ (7,4 pour cent du PIB) par Grady. Les estimations médianes de Fortin et de McCallum-Green situent l'impact entre 3,4 et 5,6 milliards $, c'est-à-dire entre 2,2 et 3,5 pour cent du PIB. En conséquence, le déficit budgétaire de première année augmenterait à 6,6 pour cent du PIB selon Bélanger-Campeau, à 8,3 pour cent selon Fortin, à 9,6 pour cent selon McCallum-Green et à 13,6 pour cent selon Grady.

16. McCallum et Green, *Op. cit.*, pp. 43-44 et tableau A-2. Ce montant comprend une rétroaction budgétaire négative découlant de la hausse prévue de l'émigration des anglophones.

17. Grady, *Op. cit.*, pp. 159-160. En supposant que le déficit augmente d'une valeur équivalant à 0,8 pour cent du PIB pour chaque hausse d'une unité de pourcentage du taux de chômage, le trou budgétaire ainsi créé est égal à 5 x 0,008 x 160 = 6,4.

Marcel G. Dagenais

L'interprétation des analyses portant sur les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté

Cette étude commandée par la Commission n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par l'auteur

RÉSUMÉ

L'objectif du rapport, selon les termes du mandat est de «faire un portrait des différentes méthodes utilisées en économie ou en économétrie pour mesurer les impacts d'un changement quelconque des variables économiques sur le produit intérieur brut»,..en faisant «ressortir les difficultés inhérentes à de telles évaluations dans un contexte où les arrangements institutionnels et économiques existants sont remis en question».

On trouvera de plus, en appendice, en guise d'illustration des propositions contenues dans l'exposé, quelques très brefs commentaires sur les divergences qui existent, au niveau des hypothèses de travail, entre les analyses rapportées dans cinq études différentes portant sur les conséquences économiques de l'accession du Québec à la souveraineté. Les études en question sont celles du Conseil économique du Canada, de Robert F. Fairholm, de Patrick Grady, de Pierre Fortin ainsi que de John McCallum et Chris Green.

Les principales remarques ou conclusions contenues dans le présent rapport peuvent se résumer dans les termes qui suivent.

. Distinction entre PNB et PIB

Dans la mesure où on s'intéresse, en premier lieu, au bien-être des québécois, il semble plus approprié d'évaluer l'impact de l'accession à la souveraineté sur le produit national brut (PNB), comme l'a fait le Conseil économique, que sur le produit intérieur brut (PIB), comme l'ont fait Fairholm et Grady, par exemple. Le PNB mesure la production économique attribuée aux résidents du Québec, alors que le PIB mesure la production économique réalisée sur le territoire québécois mais dont une partie peut être effectuée au profit des non-résidents.

. Analyses globales et analyses partielles

Les analyses des impacts économiques peuvent se faire essentiellement à l'aide de deux types d'approches différentes. Le premier type consiste à utiliser des modèles économiques globaux. Le second type recourt à des analyses partielles où l'on étudie l'évolution probable de telle ou telle variable particulière, sans tenir compte de toutes les interactions probables avec les autres variables économiques. L'utilisation de modèles globaux semble plus appropriée dans le présent contexte.

. Modèles Keynésiens et modèles d'équilibre général calculables

On peut aussi distinguer, parmi les modèles globaux, deux types de modèles, à savoir les modèles économétrique de type Keynésien et les modèles d'équilibre général calculables. Ce deuxième type de modèles semble, en dépit de ses limitations, mieux adapté à l'analyse de situations qui impliquent des changements institutionnels importants. Notons que c'est ce type de modèle que le Conseil économique a utilisé.

. Utilité des analyses partielles

Les analyses partielles sont également intéressantes car elles peuvent contenir beaucoup d'information sur des aspects particuliers. Elles sont complémentaires par rapport aux analyses plus globales.

. Importance des hypothèses de travail dans l'interprétation des analyses économiques

Pour arriver à s'y retrouver parmi les prévisions contradictoires qui sont effectuées par divers économistes, il faut pouvoir repérer les différentes hypothèses faites par les auteurs sur les éléments déterminants de leurs études.

. Importance des hypothèses sur l'évolution des variables «exogènes»

Il faut en particulier bien identifier les hypothèses qui sont faites sur l'évolution des variables économiques «exogènes» (v.g., évolution du PIB des États-Unis, niveaux probables des taux d'intérêt des titres québécois sur les marchés internationaux, ..etc.).

. Rôle des hypothèses de comportement des agents économiques

Il faut également bien identifier les hypothèses de comportement des agents économiques sous-jacentes aux analyses. Par exemple, une augmentation des taux d'intérêt de 1% ou de 2% sera jugée plus ou moins désastreuse selon les hypothèses qu'on fait sur la sensibilité des investisseurs aux hausses de taux d'intérêt.

. Difficulté de définition du «statu quo»

Pour étudier l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté, il faut d'abord se fixer un point de référence qui correspond au statu quo. Divers analystes peuvent avoir des anticipations très différentes sur l'avenir de l'économie, dans l'hypothèse où le cadre constitutionnel demeure inchangé.

. Modèles vs réalité

Toute analyse scientifique implique nécessairement l'utilisation d'un modèle abstrait qui ne peut être qu'une simplification de la réalité. La réalité est plus complexe que nos modèles.

. Difficulté de prise en compte d'éléments non quantifiables

Les analyses économiques peuvent difficilement tenir compte d'éléments importants difficilement quantifiables comme le développement d'un climat de coopération ou d'hostilité entre régions économiques, l'accroissement ou la diminution de l'efficacité des services gouvernementaux...etc.

. Analyses économiques vs analyses politiques

L'évaluation des impacts économiques dépend de façon cruciale des anticipations que l'on a concernant les conditions de la séparation du Québec : partage de la dette fédérale, possibilité de réaliser une union monétaire avec le reste du Canada...etc. Ces anticipations ne sont pas, en soi, de nature économique mais plutôt de nature politique. Tout ce que l'économiste peut faire, c'est de considérer une pluralité de scénarios vraisemblables.

. Limitations des outils des économistes pour l'étude de changements institutionnels majeurs

Il faut admettre que les outils des économistes sont mieux adaptés pour prévoir des changements marginaux que pour prévoir des changements plus fondamentaux comme les modifications probables dans les comportements économiques (v.g.: développement de nouveaux marchés, diversification de la production..etc) dus à des changements institutionnels majeurs.

. Remarques brèves sur les 5 études mentionnées au début du résumé

a) L'étude du Conseil économique

Parmi les cinq études considérées, l'étude du Conseil économique semble la mieux faite du point de vue méthodologique. Il aurait été intéressant que le Conseil considère plusieurs scénarios différents basés sur l'hypothèse d'accession du Québec à la souveraineté et non seulement le scénario correspondant à la souveraineté-association.

b) L'étude de Fairholm

L'analyse de Fairholm se base sur un modèle de type Keynésien qui semble à priori moins bien adapté. Ce type de modèles implique un certain nombre de rigidités des comportements économiques qui cadrent mal avec l'hypothèse de changements institutionnels majeurs.

c) Les autres études

Il est difficile de faire des remarques de nature méthodologique bien spécifiques sur les trois autres études car les auteurs n'expliquent pas de façon précise comment ils ont effectué les calculs sous-jacents à leurs prévisions.

Introduction - Mandat et plan du rapport

Dans le document qui m'a été transmis par la Commission, le 27 novembre, 1991, le mandat qui m'a été confié est décrit dans les termes suivants:

L'étude consistera à faire un portrait des différentes méthodes utilisées en économie ou en économétrie pour mesurer les impacts d'un changement quelconque des variables économiques sur le produit intérieur brut. Ce portrait comprendra une brève description de la méthodologie, l'importance des hypothèses et les limites de chacune de ces méthodes.

L'étude tentera notamment de faire ressortir les difficultés inhérentes à de telles évaluations dans un contexte où les arrangements institutionnels et économiques existants sont remis en question.

Ce mandat me semble très clair. Il ne s'agit pas, dans ce rapport, de faire la critique spécifique des principales études qui on été effectuées dans le but d'évaluer les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté, mais bien d'expliquer les méthodes utilisées par les économistes pour effectuer ce genre d'études, en insistant sur la portée et les limitations de ces analyses. Il a tout de même été convenu avec la Commission que celle-ci me ferait parvenir les textes de certaines études dont elle dispose et qui lui paraissent particulièrement importantes, non pas pour que j'en fasse la critique détaillée, mais afin que je puisse faire référence à ces études pour illustrer de façon plus concrète les explications fournies dans les différentes sections du rapport. Les études en question sont les suivantes:

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA - *Un projet commun, Aspects économiques des choix constitutionnels*, Vingt-huitième exposé annuel, Ottawa, 1991.

ROBERT B. FAIRHOLM - «Paradise Lost», *Regional focus, Canadian Market Outlook*, Summer 1991, DRI/McGraw-Hill pages 9-22.

PATRICK GRADY - *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*, The Fraser Institute, Vancouver, 1991.

PIERRE FORTIN - *Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec: analyse exploratoire*. - Étude préparée pour l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

JOHN MCCALLUM ET CHRIS GREEN - *Une rupture à l'amiable : conséquences économiques pour le Québec*. Avec Commentaires de Mario Polèse, Pierre Fortin, François Vaillancourt et René Simard. Institut C.D. Howe, Toronto, novembre, 1991.

Avant de passer à la description du plan du rapport, il me semble important de noter que, dans la mesure où ce qui nous intéresse est en définitive l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur le bien-être des québécois, il faut évidemment s'intéresser à l'impact sur le produit intérieur brut (PIB), tel que mentionné dans le mandat qui m'a été confié par la

Commission, mais on doit s'intéresser encore davantage à l'impact sur le produit national brut (PNB). Rappelons que le PIB mesure la production effectuée dans une région donnée tandis que le PNB mesure la production attribuée aux résidents de la région. Comme nous le verrons à la toute fin de ce rapport, cette distinction n'est pas inutile, dans le contexte qui nous occupe ici. En effet, il peut arriver qu'un pays ait un niveau de PIB élevé; cependant, si sa dette extérieure nette est très grande et qu'une part importante de ce PIB est reversée, chaque année, aux étrangers sous forme d'intérêts ou de dividendes, il se peut que les résidents du pays soient en fait beaucoup plus pauvres que la mesure du PIB ne le suggère. Pour percevoir ce phénomène correctement, il faut donc parler en termes de PNB plutôt que de PIB. On comprendra que cette remarque n'est pas inutile dans un contexte où on s'interroge sur le montant de la dette fédérale que le Québec devra assumer s'il accède à la souveraineté. On remarquera d'ailleurs que dans l'annexe E (tableau E-2) de l'étude du Conseil économique, lorsqu'on évalue quantitativement l'impact à long terme de l'accession du Québec à la souveraineté sur le bien-être des québécois, on parle en termes de pourcentage du PNB et non du PIB.

Le présent rapport se divise essentiellement en deux sections, correspondant aux deux types d'approches qu'on peut utiliser pour effectuer le genre d'analyses dont il est question ici. Le premier type d'approches consiste à utiliser des modèles économiques globaux exprimés sous forme de systèmes d'équations mathématiques qui tiennent compte des principales interactions entre les différents secteurs de l'économie. Nous discuterons de la nature de ces modèles, de leurs avantages et de leurs limitations. Le second type d'approches, beaucoup plus diversifié, correspond aux analyses partielles où l'on étudie, de façon spécifique, l'évolution probable de telle ou telle variable économique particulière, sans tenir compte de façon aussi explicite des interactions probables avec toutes les autres variables économiques importantes. Ces analyses partielles peuvent être formalisées à l'aide de modèles mathématiques restreints ou peuvent être effectuées de façon beaucoup plus informelle. Ici encore, nous discuterons de la nature de ces études ainsi que de leurs avantages et inconvénients. La conclusion générale de notre étude fera ressortir à la fois l'utilité des analyses économiques et leur difficulté d'interprétation, surtout lorsqu'il s'agit d'analyser l'impact de changements qui impliquent des modifications institutionnelles majeures. De plus, en appendice, nous comparerons très brièvement, en guise d'illustration, les conclusions des cinq études mentionnées plus haut.

1. Les modèles économiques globaux

Dans cette section, nous décrirons en premier lieu quelles sont les étapes essentielles des analyses qui sont faites à l'aide de modèles économiques globaux. Cette description nous aidera à mieux comprendre la discussion qui suivra sur les caractéristiques que ces modèles doivent posséder pour atteindre les objectifs désirés, ainsi que sur les avantages et les inconvénients de tels modèles.

1.1 Les étapes essentielles des analyses

Lorsqu'on veut se servir d'un modèle économique global pour évaluer l'impact de changements anticipés sur un certain nombre d'agrégats économiques auxquels on s'intéresse (produit national brut, niveau général des prix, taux de chômage, importations, exportations...etc.), il faut essentiellement passer par les étapes suivantes:

i) construction du modèle;

ii) détermination de la valeur des agrégats économiques sous l'hypothèse du «statu quo»;

iii) détermination de la valeur des mêmes agrégats, sous l'hypothèse des changements anticipés;

iv) comparaison des résultats obtenus aux étapes ii) et iii).

Pour qu'on puisse utiliser les modèles en vue d'effectuer les calculs décrits aux étapes ii) et iii), ceux-ci doivent posséder certaines caractéristiques qui sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

1.2 Les caractéristiques des modèles économiques globaux

Ces modèles sont en fait des systèmes d'équations mathématiques qui visent à représenter à la fois les comportements des différents secteurs ou groupes d'agents économiques et les liens comptables qui existent entre les principaux agrégats économiques. Chacune des équations du modèle contient un certain nombre de variables ainsi que des coefficients qui relient ces variables. Par exemple, une des équations du modèle peut avoir comme objectif de représenter le comportement des ménages québécois en matière d'achats de nouvelles constructions résidentielles. On peut penser que le niveau de ce type de dépenses, pour l'ensemble de l'économie québécoise, dépendra, entre autres, du prix des maisons neuves, du taux d'intérêt sur les hypothèques ainsi que du niveau du revenu personnel disponible. L'équation en question devra donc exprimer le fait que le niveau de la «variable dépendante» qui correspond aux dépenses pour l'achat de nouvelles constructions résidentielles, est fonction du niveau des «variables explicatives» que sont le prix des maisons, le taux hypothécaire et le revenu personnel disponible. Quel sera exactement l'effet d'une hausse du taux d'intérêt, par exemple de 7% à 10%, sur le volume des achats de maisons neuves? Si le taux hypothécaire augmente, on s'attend naturellement à ce que les achats de maisons neuves diminuent. Cette diminution sera-t-elle de 5%, de 10% ou atteindra-t-elle 30%? L'importance de l'effet sera représenté, dans l'équation, par le «coefficient» qui affecte le taux d'intérêt hypothécaire. La forme précise qui est donnée à l'équation (équation linéaire, équation du second degré, équation logarithmique..etc.) affectera également la mesure de l'impact des changements des variables explicatives sur la variable dépendante. En plus des équations de comportement, le modèle contiendra aussi d'autres équations qui ne feront qu'exprimer les liens comptables entre certains agrégats économiques. Par exemple, pour calculer le revenu personnel disponible, il faudra introduire dans le modèle une équation d'identité comptable qui mesure le revenu personnel disponible comme la différence

entre le revenu personnel et l'impôt payé sur ce revenu. A son tour, le revenu personnel est égal aux salaires et gages, plus les revenus de dividendes et d'intérêts versés aux personnes, plus les transferts provenant de la sécurité sociale (assurance chômage, pensions de vieillesse...), etc.

Pour qu'un modèle soit utile, il faut évidemment qu'il contienne tous les éléments qui sont jugés pertinents pour atteindre l'objectif recherché. Prenons à titre d'exemple le modèle utilisé par le Conseil économique. Comme un des objectifs de l'étude était de mesurer l'impact sur le PNB de six régions distinctes du Canada, de différents scénarios de confédération ou d'association, il fallait que le modèle en question contienne, parmi ses variables, le PNB de chacune des six régions. Donc, il fallait en partant, six variables de PNB. Comme d'une part, le niveau de l'activité économique de chaque région dépend en partie du niveau de ses exportations et que, d'autre part, les exportations de la région A vers la région B correspondent aux importations de la région B en provenance de la région A, le modèle devait aussi distinguer, pour chacune des six régions canadiennes considérées, des variables d'exportation et d'importation reliant chaque région avec chacune des cinq autres régions ainsi qu'avec le reste du monde. Comme on s'intéressait également au niveau d'endettement des gouvernements des différentes régions, car cela peut avoir un impact important sur le PNB, il fallait aussi pouvoir évaluer le niveau des dépenses publiques et des recettes gouvernementales pour chaque région. On comprend facilement que de tels modèles contiennent rarement moins d'une centaine d'équations et qu'ils peuvent même souvent en contenir plusieurs centaines, selon qu'ils sont plus ou moins désagrégés. Si, par exemple, on s'intéresse seulement à l'impact de certains changements sur le Québec et sur le Reste du Canada, on pourrait alors se contenter d'un modèle qui distingue seulement deux régions, au lieu d'en distinguer six ou dix. Par ailleurs, si on s'intéresse à l'impact spécifique de tel changement sur des industries particulières, comme l'industrie des pâtes et papiers ou l'industrie laitière, il faudra distinguer dans l'économie, plusieurs secteurs industriels différents. Par exemple, dans un modèle utilisé par Whalley et Trela (1986), on distinguait six régions canadiennes et treize secteurs industriels, ce qui faisait tout de suite 78 variables à considérer. Par ailleurs, une version plus agrégée du même modèle regroupait les industries en six secteurs.

Les modèles doivent-ils idéalement être le plus désagrégés possible? Il ne semble pas, en pratique, que ce soit le cas. Il faut évidemment que le modèle soit suffisamment désagrégé pour contenir toutes les variables d'intérêt. Mais si, par exemple, tout ce qui nous intéresse, c'est de connaître l'impact de tel changement sur les grands agrégats de l'économie (v.g.: le PNB, l'emploi, le chômage, le niveau général des prix, le déficit gouvernemental), un modèle relativement agrégé peut, en pratique, donner des résultats aussi précis que des modèles plus détaillés. Par exemple, il nous est arrivé, dans le passé, pour calculer l'effet d'un projet d'investissement important sur le PIB québécois, d'utiliser un modèle très agrégé qui ne comportait que quelques équations, et d'obtenir un résultat à peu près identique au résultat calculé par le Bureau de la statistique du Québec à l'aide d'un modèle comportant plusieurs centaines d'équations. Par ailleurs, le modèle désagrégé du Bureau de la statistique permettait de connaître l'impact spécifique sur chacun des cent (ou plus) secteurs industriels détaillés du Québec, alors que notre modèle agrégé ne pouvait rien dire à ce sujet.

On pourrait, je pense, cataloguer les grand modèles économiques globaux qui sont couramment utilisés, selon deux types principaux qu'on pourrait qualifier de «modèles de type Keynésien» et de «modèles d'équilibre général calculables (EGC)». Le premier type de modèles met l'accent sur les relations empiriques que l'on observe dans l'économie. Les équations utilisées n'ont pas toujours les propriétés fondamentales suggérées par la théorie économique, mais par contre, les coefficients de ces équations sont, la plupart du temps, estimés statistiquement à partir de données des années passées. Pour cette raison, on désigne souvent ces modèles comme des «modèles économétriques». En comparaison des modèles EGC, les modèles de type Keynésien (et certaines extensions de ces modèles qui sont moins centrés sur les équations de demande et donnent une égale importance aux équations d'offre) impliquent une plus grande rigidité des prix des différents biens et services produits par les divers secteurs de l'économie. Ils supposent aussi, en général, une plus grande rigidité des techniques de production et des structures de consommation. Les modèles EGC, pour leur part, utilisent des équations dont la forme correspond mieux aux prescriptions de la théorie économique. Ces modèles supposent que les prix, sur les différents marchés considérés, sont davantage flexibles et cette flexibilité entraîne des substitutions plus importantes dans les structures de consommation et dans l'utilisation des facteurs de production. Très souvent, par ailleurs, les coefficients utilisés dans les modèles EGC ne sont pas obtenus par estimation statistique, mais sont fixés a priori, à partir de considérations théoriques et d'observations empiriques plus ou moins systématiques. Les modèles sont ensuite calibrés et les coefficients ajustés de façon à reproduire le niveau d'activité économique de la région concernée (ou des régions concernées) au cours d'une année de référence. Le modèle utilisé par le Conseil économique est un modèle de type EGC, alors que le modèle qui a servi à certaines des évaluations rapportées dans l'article de Fairholm cité plus haut, est probablement une extension des modèles que j'ai caractérisés comme étant de type Keynésien, qui sont dits aussi «modèles économétriques».

Malgré les limitations très sérieuses des modèles EGC, dont nous parlerons plus loin, il reste que ces modèles sont sans doute mieux adaptés que les modèles de type Keynésien, à l'analyse d'impacts de changements institutionnels aussi importants que ceux qui sont impliqués par les divers scénarios de confédération ou d'association, en raison du fait que ces modèles supposent une moins grande rigidité du système économique. Tant que les règles du jeu demeurent à peu près stables, il n'y a probablement pas grand mal à ignorer les possibilités de substitution entre bien produits localement et biens importés ou entre capital et travail, qui sont induites par les changements de prix relatifs, car les prix relatifs changent généralement assez peu et se modifient lentement (sauf exception, comme dans le cas des chocs pétroliers). Mais lorsque les changements anticipés risquent de modifier considérablement les prix relatifs des différents biens et services produits localement ou importés, il est nécessaire d'utiliser un modèle qui puisse tenir compte adéquatement des effets de substitution provoqués par ces bouleversements.

Certains modèles utilisent des données trimestrielles, alors que d'autres utilisent des données annuelles. Les modèles qui utilisent des données trimestrielles sont particulièrement bien adaptés pour analyser la conjoncture économique et prévoir son évolution de façon détaillée, alors que les modèles qui utilisent des données annuelles sont principalement orientés vers des analyses et des prévisions qui concernent le moyen ou le long terme.

Les modèles diffèrent aussi par leurs propriétés dynamiques. Par exemple, s'il se produit un changement majeur comme un accroissement important du prix du pétrole, un «choc pétrolier», on peut penser qu'à très court terme, les consommateurs de pétrole n'auront pas d'autre choix que de continuer à acheter à peu près les mêmes quantités de pétrole qu'avant. Mais, après quelque temps, on se tournera vers l'utilisation d'autres formes d'énergie ou encore, on s'arrangera pour consommer moins d'énergie, par exemple, en mettant sur le marché des automobiles qui font plus de kilomètres par litre ou en isolant mieux les maisons. L'accroissement rapide de la demande de produits d'isolation pour les maisons pourra, à son tour, faire grimper temporairement le prix de ces produits, mais à moyen terme, les producteurs de matériaux isolants pourront augmenter leur capacité de production et le prix de ces matériaux pourra redescendre à un niveau à peu près comparable au niveau de départ. Après quelques années, un nouvel équilibre s'établira donc, avec une consommation de pétrole inférieure à celle d'avant le choc, avec une consommation des autres produits énergétiques plus grande, avec des modifications dans les techniques de production et dans les caractéristiques des produits consommateurs d'énergie (automobiles moins énergivores, maisons mieux isolées..etc.) Certains modèles économiques qui comportent des caractéristiques dynamiques plus raffinées, peuvent mieux retracer l'évolution de l'économie pendant que celle-ci passe d'une situation d'équilibre à l'autre; d'autres modèles, au contraire, peuvent arriver à mieux caractériser les deux situations d'équilibre, celle d'avant le choc pétrolier et celle d'après, sans retracer de façon précise les étapes du passage d'un état d'équilibre à l'autre. Les modèles de ce second type sont décrits comme étant des modèles qui donnent des solutions de statique comparée, par opposition aux modèles proprement dynamiques qui essaient de retracer le sentier d'ajustement vers le nouvel équilibre. Par exemple, dans le rapport du Conseil économique, à la page 123, on dit bien que le modèle EGC qu'on utilise donne des solutions de statique comparée.

Les résultats obtenus à l'aide des modèles économiques sont évidemment fortement influencés par la forme des équations utilisées, par les variables que chaque équation contient et par les valeurs des coefficients qui sont utilisés. Par exemple, pour prévoir la demande de cigarettes au Canada après l'imposition des dernières taxes, on aurait pu utiliser, pour la variable prix, un coefficient estimé par des méthodes économétriques en se basant sur l'expérience passée, qui nous aurait amenés à prévoir une certaine diminution de la demande. Il se pourrait cependant, si ce coefficient était basé seulement sur l'expérience passée, que l'on sous-estime alors considérablement la baisse effective de la demande car on n'aurait pas suffisamment tenu compte du fait que si le prix augmente au-delà d'un certain seuil, le commerce de contrebande a tendance à prendre un essor considérable. Peut-être faut-il, dans toute équation visant à évaluer les ventes de cigarettes au Canada, ajouter une variable qui correspond à la différence entre le prix des cigarettes vendues au Canada et le prix des mêmes cigarettes vendues dans les régions frontalières des Etats-Unis.

Une fois qu'on a construit un modèle et qu'on est satisfait de ses caractéristiques pour les fins recherchées, en terme des variables incluses, des formes d'équations, des relations découlant de la comptabilité nationale..etc., il faut pour évaluer les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté, définir d'abord un scénario de référence qui représente le «statu quo». Ceci, en soi, n'est déjà pas une mince affaire, car il s'agit en somme de prévoir comment

évoluera l'économie canadienne et l'économie québécoise, s'il n'y a pas de changement constitutionnel. Qu'entend-on par «statu quo»? Est-ce, par exemple, une situation où la proportion des anglophones dans la population du Québec demeure stable, ou plutôt une situation où l'exode des anglophones du Québec se poursuit au même rythme que celui que l'on a observé au cours des cinq ou dix dernières années ou encore, une situation où ce rythme va en s'accélérant au taux qui est prédit par certains sondages? Et en matière de paiements de péréquation du gouvernement fédéral, le statu quo consiste-t-il à supposer que l'importance de ces paiements demeurera au niveau actuel ou qu'elle continuera à diminuer au même rythme que celui qu'on a observé au cours des dernières années? Le «statu quo» implique-t-il que nos offices de commercialisation agricoles continueront d'exister, ou doit-on supposer que la pression du GATT nous obligera à abolir ces offices de toute façon, quel que soit notre statut constitutionnel? Les prévisions de l'évolution canadienne sous l'hypothèse du «statu quo» dépendent aussi fortement de nos prévision sur l'évolution de l'économie des Etats-Unis, car tous s'entendent pour admettre que ce facteur influence considérablement l'économie canadienne. On constate, à ce propos, que dans son rapport, le Conseil économique consacre tout un appendice à décrire les hypothèses qu'il a faites sur l'évolution de l'économie des Etats-Unis.

En conséquence, même lorsqu'on considère le statu quo, nos prévisions sur l'évolution de l'économie québécoise ne peuvent être que des prévisions «conditionnelles», conditionnelles aux hypothèses que l'on fait, explicitement ou implicitement, sur l'évolution de l'économie mondiale et principalement celle des Etats-Unis, sur le comportement de nos propres gouvernements, sur le comportement de certains groupes économiques (par exemple, sur l'exode des membres de la communauté anglophone du Québec, sur les revendications des autochtones, sur les revendications des groupes environnementalistes...etc.).

Comme, dans les modèles économétriques, les prévisions sont faites en utilisant, pour les équations, des coefficients estimés par des méthodes statistiques à partir des données des années précédentes, on connaît les marges d'erreur associées aux estimations des coefficients et on peut se servir de cette information pour établir des intervalles de confiance pour les prévisions. En fait, les prévisions faites à l'aide d'un modèle économétrique ne devraient jamais s'exprimer en affirmant, par exemple, que l'on prévoit que le taux de croissance du PIB du Québec, au cours des 5 prochaines années sera en moyenne de 3% par année; on devrait toujours, pour être précis, dire que d'après les calculs effectués, il y a par exemple, 95% de chance pour que le taux de croissance moyen de l'économie du Québec, au cours des cinq prochaines années, se situe entre 2.5% et 3.5%. Malheureusement, quand les analystes rapportent les prévisions faites à partir de leurs modèles, ils omettent souvent de nous transmettre les intervalles de confiance de leurs prévisions. Peut-être craignent-ils que le fait de transmettre ces intervalles de confiance à un public non averti, n'enlève toute crédibilité à leurs prévisions. Il faut admettre effectivement que, dans un certain nombre de cas, ces intervalles de confiance pourraient être relativement grands. Dans les modèles EGC où les paramètres des équations sont fixés et calibrés sans utiliser de techniques statistiques bien définies, on ne connaît pas les marges d'erreur associées aux coefficients utilisés et on ne peut donc pas, comme dans les modèles économétriques, calculer, de façon systématique les intervalles de confiance. On peut cependant supposer que les marges d'erreurs encourues dans l'évaluation des paramètres des diverses équations sont en

pratique aussi importantes dans les modèles EGC que dans les modèles économétriques et que, par conséquent, les résultats obtenus ne sont pas plus précis.

Il existe une autre source d'incertitude qui vient affecter les prévisions découlant des modèles économiques, c'est celle qui provient du fait que l'on n'est pas toujours certain de la meilleure façon de spécifier les différentes équations du modèle ou que l'on n'est pas certain du fait que, par exemple dans les modèles économétriques, les coefficients estimés à partir des données des années antérieures sont encore applicables pour les années à venir, étant donné les changements structurels qui ont pu affecter l'économie. Pour pallier à ce type d'incertitude, on peut faire des «études de sensibilité» où l'on fait varier la spécification de certaines équations ou encore, les valeurs de certains coefficients. On peut alors rapporter les résultats sous forme d'une fourchette de valeurs correspondant aux différentes variantes du modèle utilisé. Par exemple, dans le cas de l'étude du Conseil économique, comme il s'agit d'un modèle ECG avec des coefficients qui n'ont pas été estimés par des techniques économétriques, on n'est pas en mesure de rapporter les intervalles de confiance des prévisions, mais on a cependant effectué des études de sensibilité et produit plus de 30 simulations fondées sur des valeurs différentes de certains paramètres importants. A la suite de ces études de sensibilité, on affirme que: «même si l'ordre de grandeur des résultats varie selon les hypothèses posées, l'écart est limité» [Conseil économique (1991), p.125]. Dans le cas du modèle DRI utilisé pour faire les calculs rapportés par Fairlhom, on aurait sans doute pu, lorsqu'on rapporte qu'on prévoit que sous l'hypothèse d'un «messy divorce», le niveau du PIB de l'ensemble du Canada diminuerait de 14.5 milliards, associer un intervalle de confiance à cette prévision.

Une fois qu'on s'est entendu sur la nature du scénario de référence et qu'on a obtenu les résultats associés à ce scénario, il faut ensuite définir le scénario alternatif correspondant à l'accession du Québec à la souveraineté et générer des prévisions conditionnelles aux hypothèses sous-jacentes à ce scénario. Ici encore, la définition de ce scénario est difficile à établir et on peut penser à considérer plusieurs scénarios alternatifs. La difficulté d'établissement d'un scénario, à ce stade-ci, vient de l'incertitude concernant l'évolution de certaines variables importantes. Par exemple, on peut supposer que l'accession du Québec à la souveraineté ébranlera, au moins temporairement, la confiance du monde des affaires à l'extérieur du Québec et aussi possiblement, à l'intérieur. Ceci se traduira possiblement par une baisse du «rating» accordé par des institutions comme Moody's, aux obligations du gouvernement du Québec ainsi qu'aux obligations des entreprises québécoises et cela pourra avoir comme conséquence que les emprunteurs québécois devront payer un taux d'intérêt plus élevé que les autres sur les marchés financiers; ils devront payer une prime de risque. A combien s'élèvera cette prime? Un demi de un pour-cent, un pour-cent, davantage? Cette prime disparaîtra-t-elle après quelque temps? Après combien de temps? Lorsqu'on tient compte du fait que le niveau des taux d'intérêt exerce une forte influence sur le niveau des investissements, et en particulier sur le niveau d'activité d'une industrie aussi importante que la construction, sur les montants à payer par le gouvernement pour le service de sa dette et donc sur le niveau de son déficit..etc, on comprend que les hypothèses faites sur les accroissements de taux d'intérêt peuvent avoir une influence majeure sur les prévisions d'impacts économiques. De la même façon, on peut penser que l'accession à la souveraineté réduira les dépenses publiques supportées par le Québec car il y

aura élimination du gaspillage provenant de la duplication actuelle de plusieurs services gouvernementaux qui sont offerts à la fois par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Quel est l'ordre de grandeur de la réduction de ces dépenses? Encore là, il n'y a pas de consensus sur le montant concerné. Ces éléments d'incertitude s'ajoutent évidemment à certains des éléments déjà mentionnés plus haut au sujet du scénario de référence: incertitude sur les formes des équations, sur les valeurs des coefficients, sur l'évolution de l'économie des Etats-Unis..etc.

1.3 Avantages et limitations des modèles globaux

La description que nous venons de faire des modèles globaux nous a déjà permis d'entrevoir plusieurs des avantages et inconvénients reliés à l'utilisation de ces modèles pour évaluer les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté. Résumons succinctement quels sont ces principaux avantages et inconvénients.

1.3.1 Les avantages

i) Un des avantages majeurs associés à l'utilisation des modèles globaux provient du fait que ces modèles permettent de tenir compte des principales interactions qui existent nécessairement entre les variables économiques. Par exemple, un accroissement des taux d'intérêt diminuera le niveau des investissements, diminuera l'emploi, diminuera le revenu des particuliers, ce qui diminuera la demande des biens de consommation qui à son tour diminuera le niveau de production dans les industries qui produisent ces biens, ce qui pourra encore accroître le niveau de chômage. Par ailleurs, l'accroissement du niveau de chômage augmentera les dépenses des gouvernements au titre de l'assurance-chômage ou de l'assistance sociale et, en diminuant les revenus personnels, réduira les recettes gouvernementales au titre de l'impôt sur le revenu... Toutes ces interactions sont prises en compte simultanément, à l'intérieur des modèles globaux. On a donc, à ce titre, une meilleure évaluation des conséquences des changements découlant des variations de chaque variable économique importante.

ii) Comme ces modèles globaux utilisent des formalisations mathématiques précises, elles forcent ceux qui les construisent à spécifier avec précision chacune des hypothèses de comportement sous-jacentes à leurs modèles. Malheureusement, l'économiste ne prend pas toujours la peine de bien informer le lecteur des hypothèses clés qui sont à la base de son modèle. Celles-ci sont cependant, en général, assez facilement repérables pour tout autre spécialiste qui connaît le système d'équations utilisé.

iii) L'utilisation de modèles globaux permet, beaucoup plus facilement, d'analyser l'effet combiné d'un changement simultané de plusieurs variables économiques. Par exemple, à partir d'un premier scénario de référence, on peut se demander ce qui arrivera si, à la fois, le PIB des Etats-Unis en dollars constants augmente plus rapidement, l'inflation aux Etats-Unis augmente plus vite et la productivité au Canada s'accroît plus lentement...etc.

1.3.2 Les limitations

i) Il est un point sur lequel nous n'avons pas insisté jusqu'ici mais qu'il semble important de signaler, également. C'est un point qui vaut en fait pour toutes les analyses macro-économiques, mais qui revêt peut-être une importance plus grande dans le cadre de l'utilisation des modèles économiques globaux qui de par leur structure mathématique et leur aspect quantitatif, donnent une impression d'exactitude exagérée. Les estimations mêmes des agrégats de la comptabilité nationale contiennent des imprécisions de nature conceptuelle et des erreurs de mesure non négligeables. Dans son adresse présidentielle aux membres de la prestigieuse American Economic Association, en décembre 1988, le professeur Robert Eisner du M.I.T. [Eisner (1989)] a proposé un nouveau système de comptabilité nationale visant à corriger certaines des déficiences conceptuelles dont souffrent les comptes nationaux couramment utilisés. Pour prendre un exemple parmi les nombreuses suggestions du professeur Eisner, celui-ci suggère, à la suite de plusieurs autres économistes éminents, que les achats de biens durables par les ménages soient considérés comme des biens d'investissement plutôt que comme des dépenses de consommation, et que les dépenses faites par les gouvernements en matière d'éducation soient également considérées comme des dépenses d'investissement en capital humain, plutôt que comme des dépenses courantes. Certains économistes trouvent malsain que les gouvernements empruntent pour couvrir leurs dépenses courantes mais trouvent normal qu'ils empruntent pour financer leurs dépenses d'investissement. Que doit-on penser alors d'un gouvernement qui augmente son déficit pour accroître ses dépenses dans le secteur de l'éducation? Si on utilise les concepts courants de la comptabilité nationale on pourra désapprouver cette politique. Mais, si on croit avec Eisner que ces dépenses sont essentiellement un investissement en capital humain, on sera peut-être amené à réviser son jugement. Disons, incidemment, que les modèles économiques, très souvent, ne tiennent pas compte explicitement de l'effet de l'augmentation du capital humain sur la croissance économique (sauf très indirectement, en supposant par exemple, une tendance séculaire de l'accroissement de la productivité de la main-d'oeuvre), alors que dans le moyen ou le long terme, cette variable est probablement un des facteurs les plus importants.

Un autre exemple de problème de mesure. La comptabilité nationale mesure l'épargne des ménages comme la différence entre le revenu personnel disponible et les dépenses de consommation. Une autre façon de calculer l'épargne des ménages est de mesurer la différence entre la valeur au marché des actifs nets des ménages à la fin de l'année et cette même valeur au début de l'année. Cette seconde mesure peut donner des résultats extrêmement différents. Par exemple, pour l'année 1981, la première méthode conduit à une mesure de l'épargne égale à 15% du revenu personnel disponible, alors que la seconde méthode, plus adéquate me semble-t-il, suggère qu'au cours de l'année 1981, il y a eu désépargne pour un montant correspondant à -10.5% du revenu disponible. [Dagenais (1992).]

Comme dernier exemple, mentionnons qu'Eisner estime que le fait que notre système de comptabilité nationale n'accorde aucune valeur au travail domestique non rémunéré effectué par les membres du ménage, alors qu'il accorde une valeur au travail domestique rémunéré effectué par un employé qui n'est pas membre du ménage, lié au fait que de plus en plus de femmes travaillent et engagent d'autres personnes pour effectuer les tâches d'entretien domestique, peut

donner une fausse illusion du taux de croissance du PIB, aux Etats-Unis. Selon Esiner, 1/2 de 1% du taux de croissance du PIB observé aux Etats-Unis au cours des dernières années pourrait être dû à ce changement de comportement qui n'implique en fait aucun accroissement réel de la production nationale.

Il faut donc se rendre compte que le système de comptabilité nationale qu'on utilise présentement comporte beaucoup d'arbitraire et qu'il n'est pas une mesure directe du bien-être de la population. Même plus, si on se réfère à l'exemple de la mesure de l'épargne relative à l'année 1981, les comptes nationaux officiels peuvent transmettre une fausse perception de la réalité et conduire à des politiques économiques inadéquates.

ii) Nous avons vu, également, qu'il y a une certaine dose d'arbitraire dans le choix du type de modèle et surtout, dans la détermination de la forme adoptée pour les diverses équations destinées à représenter le comportement des agents économiques ainsi que dans le choix des variables incluses dans chaque équation et des valeurs assignées aux divers coefficients.

iii) Il y a également les difficultés inhérentes à la définition du statu quo, dont nous avons déjà parlé.

iv) L'établissement du scénario caractérisant l'accession à la souveraineté pose également des défis d'importance.

. Il existe une degré d'incertitude non négligeable concernant les valeurs que prendront certaines variables importantes: le montant de la dette fédérale assumée par le Québec, la hausse, plus ou moins temporaire, des taux d'intérêt sur les marchés internationaux pour les titres québécois, les conséquences reliées au phénomène de propriété interrégionale des actifs canadiens pour lequel on ne dispose pas de données précises...etc.

. Il est également ardu d'évaluer l'impact de variables difficilement quantifiables ou qui ne sont pas en général, prises en compte de façon explicite dans les modèles économiques: par exemple, l'effet d'une baisse de confiance possible du milieu des affaires ou du secteur des consommateurs, l'effet de la disparition du climat actuel d'incertitude et d'attentisme, l'effet du développement possible d'un climat d'hostilité entre les résidents du Québec et ceux des autres provinces, l'effet potentiel de l'émigration d'une main-d'oeuvre anglophone qualifiée, l'effet de la réduction du double emploi des services gouvernementaux ...etc. Un des problèmes les plus difficiles est sans doute d'anticiper les changements de comportement des agents, lorsqu'il y a des modifications majeures de l'environnement économique. Par exemple, si l'accession à la souveraineté devait entraîner l'établissement de barrières tarifaires ou non tarifaires entre le Québec et le reste du Canada, quelles seraient les possibilités, pour les producteurs Québécois, d'écouler leurs marchandises sur d'autres marchés internationaux? Quelles seraient les possibilités de diversification de la production ou de remplacement des importations qui proviennent du reste du Canada? Quels délais faudrait-il pour effectuer ces changements?.... On remarquera que, dans son étude, le Conseil économique s'est restreint à analyser des situations qui, même dans le cas du scénario correspondant à la souveraineté,

n'impliquaient pas l'établissement de barrières tarifaires entre le Québec et le reste du Canada. Les auteurs n'ont peut-être pas vu l'utilité d'examiner ce type de scénarios. Peut-être aussi ont-ils préféré être prudents et ont-ils jugé que leur modèle n'était pas adéquat pour analyser les impacts de changements aussi drastiques.

1.4 L'interprétation des analyses d'impact effectuées à l'aide de modèles globaux

Pour conclure cette section sur les modèles globaux, il convient d'abord d'insister sur le fait que ces modèles, quelque complexes qu'ils soient, **ne sont pas la réalité économique**. Ce ne sont que de grossières approximations. Il faut donc, quand on analyse les résultats provenant de ces modèles, savoir faire la part des choses. Il faut en particulier s'assurer de bien connaître la signification et de bien comprendre les implications des nombreuses hypothèses qui sont faites concernant :

- les comportements des agents économiques (forme des équations, variables incluses, valeurs des coefficients);

- l'évolution anticipée des variables «exogènes» du modèle dans le scénario de référence et dans les scénarios alternatifs (v.g.: évolution du PIB des Etats-Unis, évolution des taux d'intérêt des titres canadiens sur les marchés internationaux ..etc.).

On remarquera, par exemple, que le Conseil économique conclut de son étude que l'accession du Québec à la souveraineté dans un contexte de souveraineté-association impliquerait, à moyen terme, une baisse de son PNB de l'ordre de 1.5% à 3.4%. Par ailleurs, Fairholm affirme que dans le cas où la souveraineté du Québec entraînerait l'établissement de barrières douanières entre le Québec et le reste du Canada, dont les taux seraient soumis à la règle de la «nation la plus favorisée», le PIB du Québec diminuerait, à court terme, de 4.2% à 7.5%. On constate tout-de-suite qu'une des hypothèses fondamentales qui explique la différence des résultats concerne la nature des accords de commerce international entre le Québec souverain et le reste du Canada. L'horizon des prévisions n'est également pas le même. De plus, la mesure du Conseil économique est exprimée en pourcentage du PNB alors que celle de Fairholm se réfère au PIB. Nous reviendrons plus loin sur ces questions. Il faudrait évidemment pour faire une étude plus poussée du mérite des deux modèles, prendre le temps de les examiner de près. Il serait intéressant , par exemple, de calculer ce que donnerait le modèle utilisé par Fairholm, sous l'hypothèse de souveraineté-association et de calculer également si possible, ce que donnerait le modèle du Conseil économique sous l'hypothèse d'établissement de barrières tarifaires entre le Québec et le reste du Canada.

Il est important que les analystes fassent aussi des études de sensibilité et en fournissent les résultats, comme l'ont fait les deux auteurs précédents, afin que l'on puisse évaluer la robustesse des résultats en présence d'hypothèses alternatives.

2. *Les analyses partielles*

2.1 Nature et caractéristiques de ces analyses

Nous regroupons ici, sous le vocable d'analyses partielles, des types d'analyses qui peuvent être, en fait, de nature extrêmement différente et par conséquent, qui peuvent posséder des caractéristiques très diverses. Le caractère commun de toutes ces analyses est qu'elles ne considèrent qu'un secteur de l'économie ou qu'une variable économique à la fois. Parfois, ces études peuvent également s'étendre simultanément à un groupe restreint de secteurs ou de variables, mais elles ne tiennent pas compte de façon systématique de toutes les interactions essentielles qui interviennent entre les principaux agrégats économiques.

Ces études peuvent être parfois formalisées sous forme de systèmes d'équations, mais ne concernant qu'un secteur ou un groupe restreint de secteurs économiques. C'est ainsi qu'on pourrait construire un modèle économétrique partiel qui étudierait, par exemple, les impacts économiques de la souveraineté sur l'industrie agricole du Québec. On voit tout de suite qu'un tel modèle ne pourrait effectuer que des prévisions conditionnelles des impacts sur l'industrie agricole, en supposant déjà connus les impacts sur les agrégats économiques concernant les autres secteurs ou même l'ensemble de l'économie (PIB, chômage, revenu personnel disponible, production des industries alimentaires...etc.). On pourrait aussi avoir un modèle économique partiel qui se concentre sur l'analyse des dépenses et des recettes du gouvernement du Québec, par type détaillé de dépenses et de recettes. Encore là, on ne pourrait faire que des prévisions conditionnelles, en supposant connu ce qui arrive au reste de l'économie.

Beaucoup d'études partielles sont, par ailleurs, non formalisées et consistent essentiellement soit à décrire une situation soit à analyser de façon qualitative l'effet probable de tel changement institutionnel ou de telle modification d'une variable économique importante. Par exemple, les bilans fiscaux où l'on essaie de calculer si, au cours des années passées, le Québec à plus reçu du gouvernement fédéral qu'il ne lui a versé en taxes, sont des analyses partielles de nature essentiellement descriptive. Par ailleurs, les analyses de McCallum et Green concernant «les prévisions budgétaires pour le Québec» advenant une «rupture à l'amiable», que l'on trouve dans l'annexe A de leur volume, constituent une analyse partielle (chiffrée, quantitative, mais non formalisée à l'aide d'un modèle mathématique), des conséquences probables de l'accès du Québec à la souveraineté sur le déficit du gouvernement du Québec.

2.2 Avantages et limitations des analyses partielles

Un avantage important des analyses partielles vient évidemment du fait qu'elles sont, en général, beaucoup moins coûteuses à réaliser que les études effectuées à partir de modèles économiques globaux. Un autre avantage provient du fait qu'elles peuvent dans certains cas, en se concentrant sur un seul secteur de l'économie, produire pour ce secteur, des résultats plus détaillés que ceux qui sont fournis par les modèles globaux. Cependant, comme nous l'avons fait remarquer précédemment, il n'est pas possible d'analyser en détail les impacts probables de l'accession du

Québec à la souveraineté sur tel ou tel secteur de l'économie, sans greffer cette analyse, implicitement ou explicitement, sur des résultats obtenus pour l'ensemble de l'économie à l'aide d'un modèle global ou sans faire, à tout le moins, des hypothèses sur les niveaux probables atteints par les grands agrégats économiques en dehors du secteur concerné.

Les analyses partielles ont parfois également le grand mérite de fournir au lecteur une foule de renseignements sur le secteur étudié, qui permettent de mieux comprendre le type de réactions que l'on peut anticiper à la suite de changements institutionnels importants. Ces analyses peuvent, par exemple, contenir des perspectives historiques intéressantes et utiles. Ces études permettent également d'introduire de multiples considérations de nature qualitative aussi bien que quantitative, qui peuvent permettre de mieux interpréter les prévisions effectuées dans l'étude en question ou même des prévisions similaires provenant d'autres études ou d'autres modèles. Par exemple, la brève analyse effectuée par Patrick Grady concernant l'impact, au cours des années récentes, de l'«incertitude concernant la souveraineté du Québec» sur les coûts des emprunts du gouvernement du Québec, peut aider le lecteur à se faire une idée de l'ordre de grandeur des changements probables de taux d'intérêt qui pourrait résulter de l'accroissement ou de la réduction de cette incertitude. De la même façon, les remarques de Grady sur la performance récente de l'économie québécoise et le «fondement étroit» de la croissance des investissements pourraient amener le lecteur qui partagerait ce point de vue à se demander si les prévisions de croissance des investissements québécois contenues dans le scénario de référence du Conseil économique ne seraient pas trop optimistes.

Pour les raisons que nous avons déjà laissé entrevoir et aussi pour d'autre motifs qui seront invoqués dans les paragraphes qui suivent, l'utilisation d'analyses économiques partielles pour évaluer l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté comporte de graves inconvénients.

D'abord, comme on peut le déduire à partir des commentaires précédents, les analyses partielles sont incapables de tenir compte des effets d'interaction entre les différents secteurs, les différents agents ou les différentes régions économiques. L'évaluation de ces effets est pourtant capitale lorsqu'on envisage des possibilités de modifications institutionnelles aussi importantes que celles qui découlent de l'accession du Québec à la souveraineté.

On manque souvent de critères valables pour évaluer les résultats des analyses partielles. Dans les modèles globaux, le problème ne se pose pas puisque la prise en compte des principales interactions entre les agrégats économiques importants nous permet de mesurer directement le résultat final des effets anticipés sur les principaux indicateurs de bien-être tels le PNB, l'emploi, le chômage, le revenu personnel. Par exemple, certaines analyses partielles concernant le déficit probable du gouvernement du Québec advenant la souveraineté, tendent à conclure que le fardeau de la dette serait trop grand. Ainsi, McCallum et Green [(1992), p. 47] estiment que la dette d'un Québec souverain pourrait s'élever à 97% du PIB après cinq ans et Grady parle de 95%. Le seul critère invoqué par Grady est que l'importance de la dette du Québec serait alors, en termes relatifs, nettement plus grande que, par exemple, la dette des Etats-Unis ou que celle de la France ou du reste du Canada (mais moins élevée que celle de la Belgique ou de l'Italie). En fait, il n'existe pas de théorie économique qui nous dise à partir de quel niveau le fardeau

de la dette devient trop grand. Évidement, sous l'hypothèse que toutes autres choses sont égales par ailleurs, il est préférable d'avoir une dette faible plutôt qu'une dette élevée. Mais, le fait d'avoir une dette élevée n'est pas nécessairement un mal en soi. Si on a à choisir entre une situation où on a, au départ, une dette élevée mais des perspectives, à moyen ou à long terme, de revenus élevés et une situation où on a une dette plus faible mais des perspectives de revenus plus faibles, on peut très bien préférer la première situation. Il serait faux de conclure, en examinant seulement les anticipations sur le niveau de la dette à court ou à moyen terme, que la souveraineté n'est pas rentable. Notez que les modèles globaux n'ont pas les mêmes inconvénients car, dans le cadre d'un modèle global, si le fait pour le Québec d'avoir une dette élevée a une effet net défavorable, cela se traduira, à l'intérieur des résultats générés par le modèle, par une détérioration du taux de croissance du PNB, un accroissement du taux de chômage...etc. En un mot, les critères d'évaluation seront fournis par le modèle global lui-même. De la même façon, les analyses partielles concernant l'exode possible de la main-d'oeuvre anglophone qualifiée, advenant l'accession du Québec à la souveraineté, ne disposent pas de critères valables pour mesurer les conséquences de cet effet négatif. Encore là, si toutes autres choses sont égales par ailleurs, il est préférable de conserver sa main-d'oeuvre qualifiée (en supposant qu'il n'y a pas de surplus dans ce genre de main-d'oeuvre) que de la perdre. Mais comme, justement, l'accession du Québec à la souveraineté perturberait beaucoup de choses, ce n'est que dans le cadre d'analyses de scénarios faits à partir de modèles globaux qui tiennent compte explicitement de l'effet de la qualification de la main-d'oeuvre sur la production des industries qu'on pourra évaluer de façon sérieuse l'impact des exodes que l'accès à la souveraineté pourrait engendrer.

Notons finalement que les analyses partielles (en particulier les analyses qui ne sont pas formalisées en termes de modèles mathématiques) et surtout les conclusions que l'on tire de ces analyses, reposent dans certains cas sur des hypothèse implicites obscures, parfois dénuées de tout fondement. Par exemple, le fait de conclure, après avoir calculé que les québécois ont versé au gouvernement fédéral moins qu'ils n'en ont reçu au cours d'une période donnée, que la confédération a été «rentable» au cours de cette période, me semble reposer sur des hypothèses implicites qui sont absolument sans fondement. La seule question pertinente est de savoir quel aurait été le niveau de vie des Québécois au cours de cette période si le Québec n'avait pas fait partie de la confédération et si ce niveau aurait été supérieur ou inférieur au niveau observé. En effet, on peut imaginer une situation où le bilan fiscal avec le gouvernement fédéral serait favorable aux québécois mais que malgré cela, le PNB du Québec aurait été plus élevé s'il avait quitté la confédération. Dans ce cas, il faudrait conclure que le fédéralisme n'est pas rentable même si, au sein de la confédération, le Québec reçoit plus que sa juste part. On pourrait également concevoir, à l'opposé, une situation où le bilan fiscal du Québec est fortement négatif et où, cependant, le niveau du PNB dans le cadre de la confédération est plus élevé qu'il ne le serait hors de la confédération. Dans ce dernier cas, il faudrait conclure que le fédéralisme est rentable pour le Québec, même si celui-ci ne reçoit pas sa juste part des bénéfices de la confédération. Conclure à partir du caractère positif ou négatif des bilans fiscaux à la rentabilité ou à la non rentabilité de la confédération implique que l'on suppose, sans le dire explicitement, que le niveau du PNB du Québec et du reste du Canada serait le même à l'intérieur ou à l'extérieur de la confédération. C'est là une hypothèse très forte que bien peu d'analystes

voudront consciemment adopter a priori. Les études portant sur le bilan fiscal font également souvent l'hypothèse implicite qu'une dépense faite dans une province profite principalement à cette province, alors qu'en pratique, cette hypothèse est loin d'être toujours vérifiée. Les modèles globaux, qui tiennent compte explicitement du commerce interprovincial, nous indiquent effectivement que, pour plusieurs types de dépenses, une part non-négligeable des effets retourne immanquablement vers l'Ontario, par exemple.

Conclusion

Les considérations précédentes sur la nature et les caractéristiques des analyses économiques visant à évaluer les impacts de l'accession du Québec à la souveraineté nous amènent à formuler les conclusions suivantes :

1. Les modèles globaux offrent de nombreux avantages en raison du fait qu'ils tiennent compte des principales interactions qui existent entre les variables économiques importantes. Les modèles de type ECG, en dépit de leurs limitations, semblent particulièrement bien adaptés à l'analyse de situations qui impliquent des changements institutionnels importants comme ceux dont il est question ici. À ce titre, quoique nous n'ayons pas encore pu avoir accès aux documents techniques qui décrivent en détail le modèle utilisé [Burns (1991), Péloquin (1991)], nous croyons que l'étude effectuée par le Conseil économique est particulièrement bien faite, quoique peut-être trop conservatrice, sur certains points, pour des raisons que nous allons expliquer plus loin.

2. Les analyses partielles sont également intéressantes car elles peuvent contenir beaucoup d'information sur des aspects particuliers. Il faut peut-être voir ces études plutôt comme complémentaires par rapport aux analyses plus globales. D'une part, les résultats ou les commentaires provenant de ces études partielles ne prennent leur véritable signification que quand on peut les situer dans le cadre plus général fourni par les modèles globaux. Par ailleurs, les informations contenues dans ces études peuvent contribuer à mieux évaluer la portée des hypothèse qui sous-tendent les modèles globaux et les limitations des résultats obtenus à l'aide de ces modèles.

3. Pour interpréter correctement les résultats des analyses économiques et s'y retrouver parmi les prévisions contradictoires qui sont faites par divers spécialistes pourtant tous reconnus comme étant compétents, il faut essentiellement pouvoir répérer les diverses hypothèses faites implicitement ou explicitement par les auteurs sur les éléments déterminants de leurs études.

a) Il faut en particulier bien identifier les hypothèse qui sont faites sur l'évolution des variables «exogènes» de leurs analyses (v.g., évolution du PIB des Etats-Unis, niveau des taux d'intérêt des titres québécois sur les marchés internationaux, détermination politique du gouvernement fédéral à contenir son déficit au cours des cinq prochaines années...etc)

b) Il faut également bien identifier les hypothèse de comportement des agents économiques sous-jacentes aux analyses qui sont effectuées. Par exemple, une augmentation prévue des taux d'intérêt de 1% ou de 2% sera jugée plus ou moins désastreuse selon les hypothèses qu'on fait sur la plus ou moins grande sensibilité des investisseurs et des consommateurs aux hausses de taux d'intérêt.

c) Il faut également bien se rendre compte du fait que pour étudier l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté, il faut d'abord se fixer un point de référence qui correspond au statu quo. Nous avons vu que la définition du statu quo n'est pas évidente. Plusieurs analystes peuvent avoir des anticipations assez différentes de ce qui arrivera au cours des prochaines années si les arrangements constitutionnels ne sont pas modifiés.

d) Les hypothèses qui sont faites, implicitement ou explicitement, sur les changements qui se produiront dans les niveaux des variables exogènes ou dans les comportements des agents économiques, sont évidemment des facteurs clés dans l'explication de la diversité des conclusions auxquelles sont arrivés les spécialistes qui ont tenté d'analyser les impacts économiques probables de l'accession du Québec à la souveraineté.

e) Il faut également se rappeler que toute analyse scientifique implique nécessairement, implicitement ou explicitement, l'utilisation d'un modèle abstrait qui ne peut être qu'une simplification de la réalité. Cela vaut également pour les analyses partielles informelles dont il a été question plus haut. La réalité est plus complexe que nos modèles. En particulier, les analyses économiques peuvent difficilement tenir compte de façon systématique d'éléments importants mais difficilement quantifiables comme par exemple, le développement d'un climat de coopération ou d'hostilité entre régions économiques, l'accroissement ou la diminution de l'efficacité des services gouvernementaux.

f) La principale limitation des analyses qui ont été faites sur les impacts économiques de l'accès du Québec à la souveraineté provient sans doute du fait que l'évaluation de ces impacts dépend de façon cruciale des anticipations que l'on a concernant les conditions de la séparation du Québec: partage de la dette fédérale, possibilité de réaliser rapidement une entente d'union douanière avec le reste du Canada et de libre-échange avec les Etats-Unis, possibilité de réaliser une union monétaire avec le reste du Canada..etc. Ces anticipations, qui ont des incidences économiques très importantes, ne sont pas cependant essentiellement de nature économique mais plutôt de nature politique. Tout ce que l'économiste peut faire, c'est de considérer une pluralité de scénarios vraisemblables concernant les conditions de la séparation et d'évaluer les impacts économiques correspondant à ces divers scénarios, quitte aux analystes ou stratèges politiques à évaluer quelles sont les probabilités de réalisation des divers scénarios. Cette constatation nous amène d'ailleurs à faire remarquer qu'advenant que le processus d'accès à la souveraineté s'enclenche, le fait de disposer, par exemple, d'un modèle économétrique global pourrait s'avérer fort utile au gouvernement du Québec, au moment des négociations précédant la séparation, afin de pouvoir évaluer rapidement l'impact de diverses propositions et contre-propositions mises sur la table. Il n'en demeure pas moins que lorsque ces scénarios impliquent des changements institutionnels majeurs comme dans le cas qui nous intéresse ici, il faut

admettre que les outils des économistes sont assez mal adaptés pour anticiper les changements possibles dans les comportements économiques (v.g.: développement de nouveaux marchés, diversification de la production. etc) car il ne s'agit pas de modifications marginales mais de changements d'orientation plus fondamentaux.

Appendice

Brefs commentaires d'ordre méthodologique sur cinq études visant à évaluer les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté.

Il peut être intéressant, afin d'illustrer les propositions énoncées dans cet exposé, d'essayer de déceler les divergences qui existent au niveau des hypothèses de travail entre les études mentionnées dans l'introduction, et de voir comment ces divergences peuvent expliquer le fait que ces études arrivent à des conclusions très différentes.

Considérons d'abord l'étude du Conseil économique qui, à notre avis, est de loin la mieux structurée sur le plan technique. Notons d'abord qu'il est difficile d'interpréter les résultats contenus dans cette étude car elle contient peu d'informations précises sur nombre d'aspects. On y trouve un certain nombre de graphiques mais peu de tableaux chiffrés et il n'est pas très facile de retracer les données à partir des graphiques. Pour évaluer cette étude plus en profondeur, il faudrait pouvoir disposer des documents techniques sous-jacents que nous avons déjà mentionnés [Burns (1991), Péloquin (1991)]. Malheureusement, ces documents sont encore en révision et ne sont pas présentement disponibles. On peut tout de même noter, en premier lieu, que les hypothèses associées au scénario de référence sont, sous certains aspects, plutôt optimistes sur la question des finances du gouvernement fédéral. On suppose, par exemple, si on se fie au tableau 2-5 de la page 25 du rapport du Conseil, que le gouvernement fédéral réduira son déficit au cours de l'année 1991 de plus de 3.5%, par rapport au déficit encouru en 1990. Or on sait maintenant que la réalité n'est pas conforme à ces anticipations, puisqu'on vient d'annoncer, il y a quelques jours, que le déficit prévu pour l'année budgétaire 1991-1992 sera de 31.5 milliards, ce qui représente un augmentation de plus de 3% par rapport au déficit de l'année précédente. Quel est l'impact de ces anticipations erronées sur la détermination du scénario de référence et par ricochet, quel biais négatif ou positif cela a-t-il pu entraîner dans le calcul des impacts économiques de la souveraineté-association? Il n'est pas possible de le dire à partir des renseignements contenus dans le rapport du Conseil économique. Il faudrait, pour bien faire, recommencer les simulations. On note également que dans le scénario concernant la souveraineté-association, le Conseil économique suppose qu'il y a union douanière entre le Québec et le reste du Canada et que les accords de libre-échange entre le Québec, le reste du Canada et les Etats-Unis demeurent; ce scénario suppose également qu'il y a union monétaire entre le Québec et le reste du Canada. Sous ces hypothèses (et bien d'autres qui sont mentionnées dans le rapport), le Conseil, dans l'appendice E de son rapport, prévoit que la souveraineté-association entraînera pour le Québec , à moyen terme, une diminution du PNB de l'ordre de 1.4% à 3.5% , en comparaison du scénario de référence[1]. La présentation des

1. Notons que, dans le rapport lui-même, lorsque le Conseil discute, par exemple, du scénario de référence, celui-ci parle du taux de croissance du PIB du Canada. Mais, ainsi que je l'ai fait remarquer dans l'introduction, lorsque le Conseil veut évaluer l'impact économique de la souveraineté-association sur le bien-être des individus, il s'exprime, comme il se doit, en pourcentage du PNB. Peut-être est-ce que, dans le cas du scénario élaboré par le conseil

résultats sous forme d'une fourchette de valeurs qui s'étend de 1.4% à 3.5% provient de ce que le Conseil a procédé en faisant des études de sensibilité, comme nous l'avons décrit plus haut. Notez que le Conseil a procédé par analyse de statique comparée. Les résultats qu'il nous donne correspondent à la situation qui prévaudrait après que les économies du Québec et du reste du Canada se seraient pleinement ajustées à leur nouvelle situation. Le modèle du Conseil ne dit rien sur ce qui pourra arriver pendant la période de transition, pendant les années où se feront les ajustements menant au nouvel équilibre.

En contraste, l'analyse de Fairholm rapportée au tableau 7 de son article «Paradise Lost», prévoit que si le Québec se sépare, son PIB diminuera approximativement de 4.2% à 7%, à court terme. Fairholm suggère ensuite, au tableau 8, qu'une diminution de 4.6% est probablement l'évaluation la plus plausible. On constate par ailleurs que Fairholm prévoit qu'il n'y aura pas d'union douanière entre le Québec et le reste du Canada, mais qu'au contraire on érigera des barrières tarifaires qui cependant, seront soumises à la clause de la nation la plus favorisée, selon les accords du GATT. Fairholm suppose par ailleurs que les accords de libre-échange avec les Etats-Unis seront conservés. Si on veut comparer les anticipations de Fairholm à celles du Conseil économique, il faut d'abord se rendre compte que Fairholm parle de prévisions à court terme et s'exprime en pourcentage du PIB, alors que les prévisions du Conseil économique sont exprimées en pourcentage du PNB et concernent plutôt le moyen terme. Le fait de s'exprimer en pourcentage du PIB ou du PNB n'est pas indifférent. Nous reviendrons sur ce point un peu plus bas, à l'occasion de nos remarques sur l'étude de McCallum et Green, où cette question prend une importance majeure. Quant à la distinction entre le court et le moyen terme, beaucoup d'économistes prévoient que durant la période de transition, l'effet défavorable sur le PNB du Québec pourrait être plus grand que l'effet à moyen terme, après que le Québec aura eu le temps de s'ajuster à sa nouvelle situation. Les prévisions des deux rapports ne sont donc pas, sur ce point, tout à fait incompatibles. Il n'en demeure pas moins que l'estimation de Fairholm concernant la diminution du PIB, paraît tout de même relativement élevée par rapport aux anticipations du Conseil. Une des sources principales de cette divergence provient sans doute des hypothèses différentes qui ont été faites concernant les ententes douanières entre le Québec et le reste du Canada. De façon globale, l'effet combiné de cette triple dissimilitude entre l'étude du Conseil et celle de Fairholm (PNB vs PIB, moyen vs court terme, présence vs absence d'union douanière) peut très bien mener aux différences de prévisions qui sont rapportées. On peut aussi noter que, vraisemblablement, les résultats de Fairholm ont été obtenus à l'aide d'un modèle économétrique qui, plus encore que les modèles ECG, postule un certain nombre de rigidités qui négligent, par exemple, certaines possibilités de substitutions entre facteurs de production lorsque leurs prix relatifs changent ou encore qui ne tiennent pas suffisamment compte des possibilités de réorientation du commerce international ou de diversification de la production. On peut alors présumer que les résultats rapportés par Fairholm constituent en

économique où le passage à la souveraineté-association se fait sans heurt, les résultats n'auraient pas été tellement différents si l'évaluation avait été faite en termes de pourcentage du PIB. Mais pour des scénarios moins favorables, comme ceux considérés par Fairholm, Grady ou McCallum et Green, la différence pourrait être nettement plus grande. Pour cette raison, il serait d'autant plus important, dans ces études, d'évaluer les impacts en termes de pourcentage du PNB.

quelque sorte une borne supérieure de l'impact défavorable possible sur le PNB de l'accession du Québec à la souveraineté, à court terme. Notez que nos dernières remarques ne sont que des conjectures qu'on peut formuler à partir des informations bien incomplètes fournies dans l'article de Fairholm. Pour faire une critique plus exhaustive de cette étude, il faudrait examiner en détail la facture du modèle qui a été utilisé, ce qui dépasse nettement le cadre de la présente analyse.

Patrick Grady prévoit, de son côté, dans la section de son chapitre 5 qui s'intitule : «An estimate of the bottom line», que l'accession du Québec à la souveraineté pourrait entraîner à court terme une diminution du PIB d'environ 10%, alors qu'à plus long terme cette diminution pourrait se situer autour de 5%. Malheureusement, à partir du texte de Grady, il n'y a pas moyen de savoir exactement comment il a fait ses calculs et sous quelles hypothèses il a travaillé. Il rejette la possibilité de l'établissement d'une union douanière du Québec avec le reste du Canada. Il mentionne qu'il pourrait peut-être y avoir un accord de libre-échange, mais il ne dit pas clairement quelle hypothèse il a finalement adoptée à ce sujet pour faire ses prévisions. Pour pouvoir évaluer le bien-fondé des estimations de Grady, il faudrait connaître de façon précise quelles conditions il a supposées pour en arriver à son estimation. Autrement, l'estimation de Grady demeure une évaluation subjective qui cependant, n'est peut-être pas dénuée d'intérêt, étant donné que l'auteur est un économiste d'expérience. Il n'est évidemment pas possible de «s'y retrouver» à travers les oracles que tous les économistes peuvent prononcer, si leurs anticipations ne sont pas fondées de façon précise sur des analyses bien articulées, qui font apparaître de façon détaillée toutes leurs hypothèses de travail.

L'étude de McCallum et Green (1991) ne contient malheureusement pas d'anticipation explicite concernant l'impact sur le PNB du Québec de l'accession à la souveraineté. Les auteurs insistent beaucoup sur l'importance du déficit probable du gouvernement du Québec. A la page 77, ils mentionnent cependant qu'ils entrevoient une augmentation du chômage qui à court terme, pourrait monter jusqu'à 2% pour redescendre ensuite au niveau de 1%. Ils disent de plus que selon eux, chaque point de pourcentage d'accroissement du chômage entraînerait une diminution du PIB de 1.5%[2]. Les estimations de McCallum et Green correspondent donc à une diminution du PIB qui s'élèverait jusqu'à 3% à court terme, pour redescendre ensuite à 1.5%, à plus long terme. Si on comparait directement le 3% de court terme de McCallum et Green avec les résultats de Fairholm, on remarquerait que ce 3% est moins élevé que la borne inférieure de la fourchette suggérée par Fairholm. Ce résultat n'est pas étonnant puisque McCallum et Green supposent qu'il y aurait union douanière entre le Québec et le reste du Canada, alors que Fairholm suppose l'existence de barrières tarifaires. Par ailleurs, le 1.5% de l'effet à plus long terme se situe à peu près juste à la borne inférieure de la fourchette proposée par le Conseil économique. Malheureusement, encore ici, les pourcentages que nous pouvons déduire du texte

2. Les auteurs se réfèrent au nombre traditionnel de la «loi» d'Arthur Okun qui, à la suite d'observations faites principalement aux Etats-Unis, suggère qu'une augmentation du chômage de 1% pourrait se traduire par une diminution du PIB de 2%. Les auteurs pensent que comme l'accroissement de chômage qu'ils anticipent ne proviendrait pas d'un ralentissement cyclique général, l'effet sur le PIB du Québec risque d'être moins élevé et de se situer autour de 1,5%. Il va sans dire que ceci n'est qu'une estimation très approximative.

de McCallum et Green ne sont pas comparables à ceux du Conseil économique car les pourcentages de ce dernier se rapportent au PNB, alors que ceux que nous avons déduits de l'étude de McCallum et Green se rapportent au PIB. Si le PIB d'un pays est relativement élevé mais qu'une bonne partie de ce produit doit être versée à des non résidents parce que le pays en question a une immense dette extérieure, il se peut que le PNB (qui, comme nous l'avons mentionné au début de notre exposé, est une mesure de bien-être plus adéquate que le PIB) soit considérablement plus faible. Donc, il se peut que les prévisions de McCallum et Green, qui peuvent apparaître comme relativement optimistes, à première vue, en comparaison de celles du Conseil économique, soient en fait nettement plus pessimistes. Malheureusement, McCallum et Green ne traduisent pas leurs prévisions en termes de diminution du PNB. Ils disent cependant, à la page 55, que leur «plan d'austérité hypothétique montre que les Québécois pourraient être aux prises avec des diminutions de revenus considérables pendant une période d'au moins cinq années.» Si on veut comparer les hypothèse faites par McCallum et Green avec celle du Conseil économique, par exemple, on doit d'abord remarquer que ces auteurs supposent en définitive, comme le Conseil économique, qu'il y a union douanière et union monétaire. Il supposent, de plus, que le Québec assumera 23.4% de la dette fédérale alors que le Conseil économique a utilisé un taux de 22% pour faire ses calculs. McCallum et Green n'expliquent pas clairement comment ils ont fait pour en arriver à leur évaluation de l'accroissement du taux de chômage. Quant au lien entre l'accroissement du taux de chômage et la diminution du PIB, ils signalent eux-mêmes que leur évaluation est très approximative. Ici encore, pour faire une évaluation sérieuse du travail de McCallum et Green, il faudrait posséder beaucoup plus d'information; et pour pouvoir comparer leur étude avec celle du Conseil économique, il faudrait aussi avoir plus d'information sur l'étude du Conseil. Il faudrait en particulier pouvoir comparer l'ordre de grandeur du déficit du gouvernement Québécois anticipé par le Conseil dans le scénario de souveraineté-association avec les anticipations de McCallum et Green, afin de pouvoir évaluer les différences sur ce point qui est central dans l'étude de McCallum et Green et, de là, retracer les sources des dissensions.

Quant à l'étude de Fortin, que lui-même qualifie d'«analyse exploratoire», elle semble reposer principalement sur des considération basées sur son expérience et son jugement en tant qu'expert, plutôt que sur des calculs économiques provenant d'un modèle précis. Fortin met surtout l'accent sur ce que j'ai appelé plus haut les questions de nature politique qui sont à la racine des calculs économiques : partage de la dette fédérale, solde migratoire, réaction des marchés financiers étrangers...etc. Fortin traite également des stratégies économiques que devrait adopter un Québec souverain : recherche d'une union douanière et monétaire avec le reste du Canada, nécessité d'un contrôle sévère de l'inflation, d'une réduction des dépenses publiques...etc. Il ne semble donc pas vraiment approprié de comparer cette étude avec les autres mentionnées plus haut sur le plan de la méthodologie,puisque l'objectif de l'intervention de Fortin était plus diversifié et davantage concentré sur les conditions de la séparation ainsi que sur les politiques économiques à adopter dans un Québec souverain.

Références

BURNS, Andrew (1991), *Regional Welfare Impacts of Alternative Confederation Scenarios: Some Preliminary Results*, Document technique, Conseil économique.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA (1991), *Un projet commun, Aspects économiques des choix constitutionnels*, Vingt-huitième exposé annuel, Ottawa.

DAGENAIS, Marcel G. (1992), «Measuring Personal Savings, Consumption and Disposable Income, in Canada», *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, à paraître.

EISNER, Robert (1989), «Divergences of Measurement and Theory and Some Implications for Economic Policy», *American Economic Review*, évol. 79, No. 1, March, pp. 1-13.

FAIRHOLM, Robert B.(1991), «Paradise Lost», *Regional Focus Canadian Market Outlook*, Summer 1991, DRI/McGraw-Hill Canadian Market Outlook, pages 9-22.

GRADY, Patrick (1991), *The Economic Consequences of Québec Sovereignty*, The Fraser Institute, Vancouver.

FORTIN, Pierre (1991), *Les conséquences de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire*, étude préparée pour l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

MCCALLUM John et Chris Green (1991), *Une rupture à l'amiable : conséquences économiques pour le Québec*, avec commentaires de Mario Polèse, Pierre Fortin, François Vaillancourt et René Simard, Institut C.D. Howe, Toronto, novembre.

PÉLOQUIN, David, Haider Saiyed et Marcel Bédard (1991), *Modèle de simulation des dépenses*, rapport technique, Conseil économique.

WHALLEY, John and Irene Trela (1986), *Les dimensions régionales de la Confédération*, commission Royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, étude, vol. 68, Presses de l'Université de Toronto, Toronto.

Daniel Racette

Quelques réflexions sur le problème d'ajustement du déficit du compte courant d'un Québec souverain

Cette étude commandée par la Commission n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par l'auteur

Introduction

These piecemeal and somewhat unreliable data do not provide a definitive reading on Quebec's external balance. But they do suggest that Quebec's position is much weaker than Canada as a whole or the rest of Canada. A sovereign Quebec could therefore have trouble servicing its external debt if it did not take steps to strengthen its current account balance. A surplus of net exports on a GDP basis large enough to offset Quebec's deficit on interest and dividends would probably be in the neighbourhood of 2 to 3 percent of GDP. Given that in 1989 Quebec's net exports were in approximate balance, it would be necessary to transfer approximatively 2 to 3 percent of its domestic consumption to net exports in order to produce a more sustainable current account balance. (Grady, 1991, pp. 116-17)

Le mandat qui nous est confié par la direction de la Commission est de rédiger un avis technique en regard de la position prise récemment par certains économistes sur le problème d'ajustement de la balance de paiements du Québec soit dans la situation présente soit dans l'éventualité de l'accession à la souveraineté. L'extrait du livre de Patrick Grady (1991) cité ci-haut illustre bien les inquiétudes que soulève l'ajustement du compte courant québécois. Récemment, Thomas Courchene (1991) et Marcel Côté (1992) faisaient chacun état de préoccupations semblables.

Avant de passer à l'analyse proprement dite, on peut tenter de présenter succinctement le problème tel qu'il est perçu par ces auteurs. Grosso modo, on nous dit que des données de nature quelque peu impressionniste laissent entendre que le Québec fait actuellement face à un déficit important du compte courant. Ce déficit était de l'ordre de 4,2% du PIB en 1984 (Proulx et Cauchy, 1990) (soit 6,9 milliards de dollars en 1991 si la situation s'était maintenue) mais, selon Côté (1992, p. 24), il serait plutôt en 1991 de l'ordre de 6,5% du PIB (10,7 milliards de dollars). Comme le Québec ne dispose vraisemblablement pas, contrairement à l'ensemble du Canada, d'un surplus commercial (exportations de marchandises supérieures aux importations) pour financer au moins une partie de son déficit extérieur, le problème d'ajustement se pose avec acuité : pour le régler, il faudra, selon les auteurs, créer de toutes pièces un surplus commercial en diminuant les dépenses de consommation au profit des exportations. En d'autres termes, il faudra que les Québécois se serrent la ceinture pour être en mesure d'assumer leur dette extérieure[1].

Le problème qui est posé ici n'est bien sûr pas nouveau puisqu'il existe depuis que les nations ont des relations commerciales entre elles. Il a donc été traité à plusieurs reprises et sous divers angles dans la littérature. Dans la deuxième partie du texte, nous ne ferons que reprendre brièvement les éléments essentiels de cette littérature pour jeter un éclairage pertinent sur le problème qui nous préoccupe ici. Nous verrons donc en quoi consistent le problème de

1. Selon Grady (1991), le problème se pose d'autant plus que les secteurs manufacturiers pour lesquels le Québec bénéficiait jusqu'à récemment d'un surplus commercial sont des secteurs «mous» où divers chocs (ententes prochaines du GATT, par exemple) devraient faire disparaître ou du moins atténuer grandement nos surplus.

l'ajustement de la balance des paiements et le problème associé du transfert réel et nous exposerons l'ensemble des méthodes d'ajustement possibles. Dans la troisième partie, nous ferons, à la lumière du cadre théorique, quelques commentaires sur les inquiétudes soulevées par les auteurs cités ci-haut. Enfin, avant de conclure, nous tenterons d'assigner les méthodes d'ajustement aux divers contextes suggérés, c'est-à-dire (i) dans le cas du maintien du Québec dans la fédération canadienne, (ii) dans le cas d'un Québec souverain avec union monétaire avec le reste du Canada et (iii) dans le cas d'un Québec souverain disposant de sa propre monnaie.

1. Le problème de l'ajustement

1.1 Un pays au compte courant déficitaire est un pays qui s'endette

Tout comme un individu qui dépense plus qu'il ne gagne doit emprunter (s'il ne dispose pas d'épargnes accumulées), un pays qui encoure des dépenses privées et publiques plus élevées que la production nationale devra s'endetter sur les marchés financiers internationaux puisqu'il achète plus sur les marchés étrangers qu'il ne vend[2]. En ce sens, des statistiques indiquant que le compte courant d'un pays est en déficit impliquent que ses agents ont vécu, pour la période en question, au-dessus de leurs moyens et qu'ils ont donc dû s'endetter à l'étranger[3]. On dira par ailleurs que le pays souffre d'une insuffisance d'épargne nationale. À son compte courant en déficit devra correspondre un compte capital en surplus, c'est-à-dire des entrées de capitaux.

Si la situation est temporaire, c'est-à-dire, par exemple, si le déficit du compte courant ne se produit que pour quelques trimestres et se résorbe ensuite ou même se renverse, on ne parlera pas de problème d'ajustement de la balance de paiements. C'est lorsque le déficit du compte courant se perpétue d'année en année et que le pays s'endette de plus en plus sur les marchés financiers internationaux que le problème peut se poser. Les marchés financiers commenceront alors à s'inquiéter de la proportion des titres de ce pays dans les portefeuilles internationaux et considéreront la situation de plus près. Mais, même dans ces circonstances, le déficit de la balance de paiements ne pose pas nécessairement problème. Comme le souligne Wyplosz (1990):

Pour un agent quelconque, public ou privé, la seule véritable contrainte budgétaire est la contrainte intertemporelle. L'existence de déficits, même prolongés, n'indique absolument pas que cette contrainte soit violée, ce qui serait une indication d'indiscipline. Le seul critère en la matière consiste à déterminer si le service de la dette accumulée peut être assuré par les surplus primaires ultérieurs.

---

2. On pose généralement, de manière réaliste, que les étrangers ne voudront pas accepter d'être payés avec la monnaie nationale de l'autre pays (par exemple le dollar canadien). Si un pays veut maintenir son stock de réserves internationales, il devra emprunter sur les marchés étrangers pour pouvoir importer plus qu'il n'exporte.

3. Pour une présentation formelle de ces relations, voir l'appendice.

La question est donc de savoir si l'endettement présent sur les marchés financiers internationaux, donne lieu, dans un pays donné, à des investissements productifs suffisants de telle manière qu'à la faveur de l'augmentation de la production nationale qui en découlera, les agents économiques seront éventuellement en mesure d'assumer les coûts de la dette. Plusieurs pays ont ainsi, pendant leur industrialisation, pu maintenir des déficits courants continuels sans encourir de sanctions de la part des marchés financiers pour leur dette croissante. C'est la promesse de production future qui permettait ces comportements puisque, malgré la hausse de la dette en valeur absolue, son importance par rapport au revenu national allait éventuellement décroître. À cet égard, il s'agit fort probablement de la situation dont a pu profiter le Canada sur les marchés internationaux pendant les années 50 et 60 alors qu'on y achevait le développement de l'infrastructure dans les industries des communications et des matières premières.

1.2 Le transfert : une arme à double-tranchant

Une manière d'analyser le problème de l'ajustement de la balance de paiements est de l'aborder sous l'angle du **transfert réel**. Il faut être conscient qu'à un transfert **financier** de pouvoir d'achat entre deux pays doit toujours correspondre un transfert **réel**. Et cette correspondance tient autant à court terme qu'à long terme. Le transfert financier peut se faire de plusieurs manières : prêt, paiement de réparation, transfert unilatéral sous forme de dons ou de subventions entre individus ou entre États. Le transfert réel par contre se fait sous la forme de mouvements de biens et services qui franchissent la frontière.

Pour illustrer le phénomène du transfert, posons, pour simplifier, le cas d'un monde où il n'existe que deux pays. Le pays A importe plus qu'il n'exporte de biens et services et souffre donc d'un déficit de son compte courant (excluant ici les transferts unilatéraux). Par le fait même, ses agents économiques doivent, dans leur ensemble, emprunter aux agents du pays B pour financer l'excédent de la demande au-delà de la production nationale ou, en d'autres termes pour combler l'insuffisance d'épargne. Le pays A s'endette auprès du pays B. Nous avons là la première phase du transfert entre les pays : au transfert financier de pouvoir d'achat des résidants du pays B (prêteurs ou donneurs) aux résidants du pays A (emprunteurs ou récipiendaires des dons) correspond un transfert réel équivalent de biens et services aux résidants du pays A.

Le transfert n'est pas pour autant complètement effectué puisqu'il faudra éventuellement qu'il s'opère dans la direction opposée. En prêtant aux résidants du pays A, les résidants du pays B achètent des titres leur donnant droit à une partie de la production future du pays A. À long terme, le pays A devra donc assumer le coût de sa dette en remboursant le capital et l'intérêt. Mais ce remboursement, qui constitue en soi un transfert financier à rebours, doit par le fait même donner lieu à un transfert réel pour que la balance de paiements soit au total à l'équilibre. En d'autres termes, au cours du processus de remboursement, les agents du pays B exerceront leur pouvoir d'achat sur la production «future» de A qui se devra donc de dégager un surplus à l'intérieur de son compte courant au chapitre des biens et des services. C'est en ce sens qu'on peut parler du problème d'ajustement de la balance de paiements.

1.3 Le déséquilibre fondamental : un problème dont il faut se sortir

Un pays souffre d'un déséquilibre fondamental de sa balance de paiements lorsque le transfert ne s'inverse jamais. Ainsi, un pays qui souffrirait sans arrêt d'un déficit de son compte courant à un rythme tel que son endettement extérieur augmente sans cesse en proportion de sa production nationale devient éventuellement très vulnérable sur les marchés financiers internationaux qui douteront tôt ou tard de sa capacité de remboursement[4]. L'endettement continuel alourdit le déficit du compte courant par des paiements d'intérêts de plus en plus élevés. Il devient donc extrêmement difficile de renverser le déficit pour opérer le transfert réel de ressources à rebours. Avant que le pays ne se voie couper l'accès aux marchés internationaux, il faudra qu'un ajustement se produise.

1.4 Déficit du compte courant : financement ou ajustement?

En tenant compte des multiples distinctions que nous venons de faire, nous pouvons élaborer une nomenclature des méthodes de financement et d'ajustement à un déficit du compte courant selon la nature des problèmes auxquels un pays fait face. Ainsi, si le déficit du compte courant est temporaire ou s'il est soutenable, le pays peut se permettre de financer ce déficit puisqu'il aura éventuellement les ressources pour rembourser la dette ainsi encourue. Cependant, si le déficit est permanent, c'est-à-dire si le pays fait face à un déséquilibre structurel ou fondamental, des ajustements plus douloureux devront prendre place soit de manière automatique, soit par le biais de politiques appropriées.

1.5 Les modes de financement

a) **Les réserves de devises** : Dans le cas d'un régime de taux de change fixes ou administrés, un pays en déficit de son compte courant peut tout d'abord financer son déficit en «décumulant» ses réserves de devises étrangères. On voit tout de suite que cette méthode de financement ne peut s'appliquer que temporairement dans la mesure où le stock de réserves internationales est, par définition, limité[5].

b) **Les emprunts** : La deuxième forme de financement possible d'un déficit du compte courant consiste à emprunter sur les marchés financiers internationaux par le biais d'entrées de capitaux. Dans la mesure où le déficit est soutenable, le financement devrait pouvoir se faire à bon compte surtout avec des marchés financiers concurrentiels. À cet égard, les années 80

4. On connaît bien sûr le sort réservé aux pays dits sur-endettés sur les marchés financiers au cours des années 80.

5. On a depuis longtemps souligné le problème d'asymétrie causé par le fait qu'un pays en surplus pouvait beaucoup plus facilement tarder à s'ajuster puisque l'accumulation de réserves internationales ne pose pas les mêmes problèmes que la «décumulation» de ces mêmes réserves. C'est ainsi que le problème d'ajustement repose le plus souvent sur les épaules des pays déficitaires.

ont grandement facilité les financements de tels déficits grâce à la déréglementation qui a permis de donner accès pour tous aux marchés financiers internationaux[6]. Le financement des déficits du compte courant par les marchés financiers permet une meilleure allocation des ressources dans le temps et entre les pays. Ces derniers peuvent ainsi faire face à des chocs momentanés en répartissant leurs impacts dans le temps. Dans un contexte d'information disponible à faible coût, si le marché international ne demande pas de primes de risque trop importantes, on peut présumer qu'il évalue que le choc est temporaire. Dans le cas où la prime de risque augmente de manière indue, on pourra cependant supposer qu'on fait face à un déséquilibre fondamental de la balance des paiements. Il faudra alors se résigner à des ajustements structurels plus importants. Il faut cependant noter que, dans un tel cas, la hausse des taux d'intérêt permettra de créer des conditions d'ajustement interne en encourageant l'épargne nationale qui est déficiente et en ralentissant l'activité économique par la réduction des dépenses sensibles au taux d'intérêt.

1.6 Les méthodes d'ajustement

Les méthodes d'ajustement peuvent être automatiques et font alors appel à des mécanismes de marché. Lorsque l'ajustement tarde à se faire de manière automatique, on doit cependant plutôt recourir à des politiques dites de réduction ou de re-direction des dépenses. Nous ne ferons pas une présentation systématique de ces méthodes d'ajustement et nous nous contenterons de faire état des plus importantes en circonstanciant leur usage possible. Il faut cependant noter dès le départ que, dans le cas de déficits structurels du compte courant, le problème d'ajustement se pose à cause de distorsions qui empêchent certains marchés nationaux de s'ajuster. À cet égard, la raison la plus courante du non-ajustement est la rigidité à la baisse des salaires créée par divers comportements sur le marché du travail. Un pays dont le solde du compte courant est déficitaire de manière structurelle est, par définition, un pays qui n'arrive pas à être concurrentiel sur les marchés internationaux parce que ses coûts sont trop élevés en comparaison de ceux des autres pays. Pour rétablir l'équilibre, il faudrait une baisse des salaires dans ce pays (un resserrement de la ceinture puisqu'on vit au-dessus de ses moyens) mais la rigidité à la baisse prévient cet ajustement qui doit donc passer par d'autres mécanismes. Selon la théorie économique, la correction devrait alors se faire directement sur le marché où existe la distorsion, en l'occurrence le marché du travail. Depuis l'après-guerre, on s'est résigné à la rigidité des salaires et on a plutôt recours à des ajustements sur d'autres marchés. Avec la baisse récente des taux d'inflation dans les pays industrialisés et à la faveur de la récession récente, on s'est rendu compte que la rigidité des salaires à la baisse pourrait avoir été un phénomène temporaire.

---

6. Certains diront même que cette ouverture a été si soudaine et rapide qu'elle a parfois donné lieu à des situations où les marchés ont tardé à reconnaître des déséquilibres fondamentaux et ont ainsi différé l'ajustement dans certains pays. On pense ici aux prêts excessifs à certains pays d'Amérique latine et à toute la discussion sur le problème du déficit et de l'endettement extérieur américains.

On semble pouvoir espérer un retour à un ajustement par des baisses absolues de salaires telles qu'on en avait connues avant la deuxième guerre mondiale. Mais passons en revue les méthodes d'ajustement à un déséquilibre de la balance des paiements.

a) **Les transferts unilatéraux** : Un pays ou une région qui souffre d'un déséquilibre de son compte courant vis-à-vis de ses partenaires commerciaux peut être financé par le biais de transferts unilatéraux qu'il ou elle reçoit de l'étranger. Pour une part, c'est probablement par le biais des paiements de péréquation et par des transferts divers que certaines régions canadiennes plus défavorisées peuvent se permettre de maintenir une position déficitaire dans leurs échanges avec les autres régions du pays. Il est à noter que certains auteurs prônent qu'après l'adoption d'une monnaie commune en Europe, on crée un fonds permettant de verser des transferts aux régions plus pauvres de la Communauté pour leur permettre de s'ajuster. Il peut être utile de souligner que, dans le cas des transferts unilatéraux (comme leur nom l'indique), le processus de transfert n'a pas à s'inverser puisque la région qui «donne» ne s'attend à rien en retour. Par ailleurs, le transfert unilatéral, de par sa nature même, empêche l'ajustement véritable de se faire puisque le déficit est corrigé (du moins en partie) par le don. Si le transfert est répétitif, rien n'obligera la région à s'ajuster dans le long terme.

b) **L'ajustement des prix relatifs** : Lorsqu'un pays fait face à un déficit structurel de son compte courant, l'ajustement ultime consiste en la baisse de ses prix relatifs par rapport au reste du monde de telle manière à ce qu'il puisse dégager un surplus du compte courant pour financer le coût de sa dette. À cet égard, on a longtemps prôné que l'ajustement le plus facile (surtout dans un contexte de salaires rigides à la baisse) consistait en une dévaluation ou une dépréciation de la monnaie. Il va sans dire que cette forme d'ajustement n'est pas disponible dans le cas de deux régions qui utilisent la même monnaie. C'est à cette forme d'ajustement que devront renoncer définitivement les pays européens lors de l'adoption d'une monnaie commune. Dans ce cas, l'ajustement du prix relatif doit se faire par la baisse des salaires dans la région déficitaire. Cette baisse des salaires permet de rendre la région plus concurrentielle sur les marchés internationaux ce qui contribue à résorber le déficit[7]. De plus, la baisse des revenus qui en découle a aussi des effets bénéfiques puisqu'elle entraîne une baisse de la demande d'importations. Si les salaires sont rigides à la baisse cependant, l'ajustement devra se faire par le biais des quantités.

c) **Le chômage** : Lorsque les salaires sont ainsi rigides à la baisse, la faible demande pour les produits du pays ou de la région se traduira par des mises-à-pied. Le chômage porte en soi des germes d'ajustement puisqu'il s'accompagne d'une baisse du revenu. Cette méthode

7. On souhaite bien sûr que la baisse des salaires soit suffisamment spécifique pour rétablir la situation des industries les moins concurrentielles qui pourront ainsi voir baisser leurs coûts de production. Il serait toujours possible que, face à des conditions nouvelles telles que l'accession à la souveraineté, les travailleurs acceptent plus facilement la baisse de salaire ou qu'ils soient enthousiasmés au point d'augmenter leurs efforts de production ce qui donnerait lieu à une augmentation de productivité suffisante pour rétablir la situation concurrentielle du pays. Cette dernière forme d'ajustement ne peut donner lieu qu'à des conjectures à ce stade-ci.

d'ajustement est bien sûr particulièrement coûteuse puisqu'elle suppose la perte de production nationale par le biais de ressources inutilisées.

d) **La mobilité de la main d'oeuvre** : Face aux pressions à la baisse sur les salaires et possiblement au chômage, les travailleurs auront tendance à vouloir émigrer de la région pour se déplacer vers les régions les plus prospères. Ces déplacements donneront lieu à des mécanismes d'ajustement dans les salaires relatifs entre les deux régions ainsi qu'à des ajustements de revenus qui devraient permettre de résorber le déséquilibre de la balance des paiements. Il faut cependant souligner que la mobilité de la main d'oeuvre n'est pas toujours permise par les lois de l'immigration et que les différences linguistiques et culturelles peuvent faire que cet ajustement tarde à s'effectuer malgré des déséquilibres assez profonds. On pense ici à la faible mobilité des Québécois malgré des différences de revenus parfois importantes entre les régions canadiennes.

e) **Les politiques monétaire et budgétaire :** Lorsque le déficit devient insoutenable et que l'ajustement ne se fait pas de manière automatique, le gouvernement devra recourir à des politiques qui forceront l'ajustement. Ces politiques viseront à rétablir l'équilibre du compte courant en encourageant les baisses de prix, en induisant des baisses de consommation au profit de l'épargne (puisque cette dernière est alors insuffisante), et en forçant généralement les agents économiques à se serrer la ceinture. On pense ici à une politique monétaire restrictive qui, en haussant les taux d'intérêt, incitera les agents à l'épargne et diminuera les prix nationaux. Par ailleurs, une politique budgétaire restrictive limitera la «désépargne» publique (en diminuant le déficit gouvernemental), réduira le niveau de la demande agrégée et, partant, les prix et revenus nationaux.

f) **Les contrôles divers :** Nous n'insisterons pas ici sur les divers contrôles qui ont été utilisés dans le passé pour tenter de résoudre les problèmes de déficit de balance de paiements. Contrôles pour restreindre les sorties de capitaux, érection de barrières tarifaires et non tarifaires, toutes ces politiques ont eu des effets très mitigés dans le passé (en plus de créer des distorsions importantes) et on peut difficilement y recourir aujourd'hui dans le cadre des ententes entre pays ou régions du monde.

2. *L'ampleur du problème québécois : Grady, Côté et les autres*

2.1 Des chiffres grossiers

Lorsqu'on considère l'analyse du problème de l'ajustement du déficit du compte courant québécois chez des auteurs tels que Grady (1991) et Côté (1992), on est tout de suite frappé par le côté extrêmement approximatif des chiffres à la disposition des chercheurs.

Pour une bonne part, l'analyse doit s'appuyer sur des données des expéditions manufacturières de 1984 ou sur les tableaux entrées-sorties de la même année, données qui ont été analysées par

Proulx et Cauchy (1991). Une vérification auprès de la Division des entrées et sorties de Statistique Canada confirme le caractère très partiel des données[8]. On nous y a révélé que les chiffres sur les flux commerciaux interprovinciaux et avec le reste du monde ne captaient que le commerce des marchandises et une partie des services définis de manière très étroite. Ainsi, ces chiffres ne peuvent saisir l'ampleur des dépenses de tourisme entre les provinces non plus que les flux interprovinciaux de paiements d'intérêts et de dividendes. Le déficit supposé de 4,2% du PIB du Québec en 1984 ne représente donc qu'imparfaitement une partie relativement étroite du compte courant et exclut les paiements d'intérêts et de dividendes et les transferts unilatéraux.

Ce n'est donc qu'avec l'aide de projections, de recoupements de diverses données et de jugements que les auteurs évaluent grossièrement l'état actuel du compte courant du Québec. Grady (1991) ajoute des informations sur les *Comptes économiques provinciaux*, qui semblent établir une balance commerciale en équilibre pour le Québec en 1989, pour conclure à l'ampleur de l'ajustement nécessaire. Pour sa part, Côté part de l'hypothèse que le Québec a un déficit commercial (pour les «biens») et impute une part proportionnelle (la proportion n'est pas définie) du déficit au compte des invisibles pour conclure que le Québec est responsable de 40% du déficit total du compte courant canadien.

Dans l'état actuel des statistiques, il est impossible d'en arriver à des chiffres plus précis. À Statistique Canada, on nous a dit s'apprêter à publier une mise à jour jusqu'en 1990 des tableaux entrées-sorties mais nous avons déjà souligné le caractère partiel de ces données. Il faut donc s'en remettre aux estimations rudimentaires des auteurs déjà cités. Dans ce contexte, tous semblent d'accord pour dire que le Québec est dans une situation de déficit de son compte courant. Cependant, l'intervalle de confiance semble relativement large puisque les estimations vont de 4,2% à 6,7% du PIB, un écart de 3,8 milliards de dollars pour 1991.

Par ailleurs, lorsque Grady (1991, p. 117) établit à 2% à 3% du PIB l'ajustement nécessaire pour renforcer le compte courant du Québec, il se base sur une analyse conjecturale largement implicite pour justifier cet ordre de grandeur de l'ajustement.

2.2 Même à l'intérieur d'une fédération, on doit financer le déficit du compte courant

Il est d'ailleurs important de souligner à ce stade qu'à l'intérieur du cadre de la fédération canadienne, le Québec assume déjà le service de sa dette extérieure. Les agents (privés ou publics) qui ont emprunté à l'extérieur de la province paient déjà des intérêts et des dividendes à des agents «étrangers». Comme n'importe quel «pays», nous ne pouvons vivre au-dessus de nos moyens sans devoir emprunter ou recevoir des dons qui nous permettent de consommer plus que nous produisons.

8. Conversation téléphonique avec René Durand de Statistique Canada, le 14 avril 1992.

En fait, le déficit structurel québécois au compte courant est déjà apparent dans toutes sortes de formes d'ajustement. D'un côté, le Québec a depuis longtemps un taux de chômage plus élevé que plusieurs autres régions canadiennes; sa structure salariale est globalement plus faible que celle d'autres régions et il souffre de flux nets négatifs de migration interprovinciale. Pour le reste, le Québec doit se financer par les marchés financiers du «reste du Canada» et du monde. Il reçoit en outre des transferts unilatéraux du reste du Canada sous la forme de subventions et de transferts de toutes sortes aux personnes et aux gouvernements.

Pour analyser le problème structurel du compte courant québécois après la souveraineté, il faut s'attarder aux **changements** qui se produiront et qui obligeront le Québec à se financer plus qu'il ne le fait déjà sur les marchés étrangers. À ce chapitre, les changements les plus notables qui surgiront seront les suivants[9]:

a) La première forme de financement du déficit du compte courant qui sera perdue est celle des transferts unilatéraux reçus du gouvernement fédéral. Ces transferts constituent des entrées de fonds sans contrepartie qui permettent au Québec de dépenser plus à l'étranger qu'il ne reçoit. Plusieurs études ont tenté de calculer l'impact **budgétaire** de la prise en charge de l'ensemble (ou de certains) des programmes fédéraux par le Québec[10]. Les méthodes, les exclusions, les années de calcul, etc. diffèrent d'une étude à l'autre. Il est donc difficile d'en arriver à un chiffre précis à ce stade-ci surtout sur les effets sur le compte courant de la prise en charge des programmes fédéraux. Il faudrait pouvoir bénéficier d'une analyse beaucoup plus approfondie de la question pour saisir précisément l'ordre de grandeur de cet impact.

Comme exemple de résultats possibles de ces études, on peut citer le scénario moyen de «l'analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec» (chapitre 9) de la Commission Bélanger-Campeau, qui chiffre le déficit budgétaire d'un Québec souverain ayant pris en charge les programmes fédéraux à environ 200 millions de dollars pour l'exercice 1990-91. Pour leur part, McCallum et Green (1991, p. 37), tout en acceptant les chiffres de Bélanger-Campeau, considèrent que la perte nette par rapport au statu-quo serait de 1,6 milliards de dollars puisque le Québec bénéficiait à ce titre en 1990-91 de l'équivalent d'un surplus d'opération fédéral de 1,4 milliards de dollars[11]. En faisant l'hypothèse (arbitraire, nous en convenons) que l'ensemble de cette perte nette devra être financé à l'extérieur du

---

9. Sauf pour le troisième point qui suit, nous ne nous engageons pas ici sur le terrain des multiples coûts de la dislocation qui sont de nature plus conjecturale. C'était là aussi le parti-pris de l'étude du Conseil économique du Canada (1991, p. 83).

10. Par exemple, Raynauld et Vidal (1990), les chapitres 7 et 9 du Document 1 du rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1991), McCallum et Green (1991), Fortin (1992) et Tremblay (1992).

11. Avec une méthode quelque peu semblable, Raynauld et Vidal (1990) concluent à des gains nets de 789 à 1 042 millions de dollars (selon les hypothèses retenues) des interventions fédérales dans l'économie québécoise en 1988.

Québec, nous retiendrons ici le montant de 1,6 milliards de dollars comme étant l'effet sur le solde du compte courant québécois de la perte des transferts unilatéraux du fédéral. À ce stade-ci, les chiffres ne peuvent avoir qu'une valeur indicative étant donné le large registre de résultats selon les études consultées[12].

b) Par ailleurs, il faudra que le Québec paie à l'«étranger» la partie des intérêts sur la dette actuelle du gouvernement fédéral qui n'est pas détenue par des Québécois. Il semble qu'environ 18% des intérêts sur la dette fédérale soient payés à des Québécois[13]. Il reste donc à assumer envers l'étranger la différence entre le pourcentage de la dette que le Québec assumera et ce 18%. Par exemple, si le Québec avait à prendre en charge 25% de la dette fédérale (sur la base de la population), il faudrait assumer, comme paiements d'intérêts à des «étrangers», au plus 7% des intérêts sur la dette fédérale de 450 milliards, soit un montant de 3,4 milliards de dollars si on suppose un taux d'intérêt moyen de 10,7% à l'heure actuelle. Pour les raisons invoquées dans la note précédente, ce montant constitue fort probablement une borne supérieure.

c) Le dernier changement notable est celui de la prime de risque que les Québécois devront payer, du moins au départ, à cause de l'incertitude créée sur les marchés financiers. Les auteurs évaluent cette prime à 50 à 100 points de base selon que l'on parle de la dette fédérale à assumer ou de la dette actuelle du gouvernement québécois. Tremblay (1992) estime cet effet à moins de 200 millions de dollars alors que McCallum et Green (1991, p. 36) l'évalue à 700 millions de dollars.

On peut donc considérer qu'au total, les sommes nouvelles à financer sur les marchés financiers internationaux seraient tout au plus de l'ordre de 6 milliards de dollars sur un PIB de 164 milliards de dollars en 1991. Le problème d'ajustement serait alors de l'ordre de 3,5% du PIB, un chiffre comparable à l'intervalle des besoins d'ajustement identifié par Grady (1991).

2.3 Le transfert réel immédiat : Pourquoi seulement au Québec?

Il vient donc d'être établi que les besoins additionnels de financement du déficit courant du Québec advenant l'accession à la souveraineté serait au maximum de l'ordre de 3,5% du PIB. Mais alors, il faut se demander ce que Grady signifie lorsqu'il pose qu'il faudra dès lors

12. Le chiffre du gain fiscal *per capita* par rapport à la moyenne nationale qu'on retrouve dans le chapitre 7 du rapport Bélanger-Campeau (1991, p. 335) est difficilement comparable à celui des autres études étant donné la base du calcul qui y est effectué. Par ailleurs, dans l'étude du Conseil économique du Canada (1991), le chiffre de 3,5% du PIB (pour l'exercice 1994-95), soit environ 5,4 milliards de dollars en 1991, regroupe à la fois l'effet de la disparition des transferts interprovinciaux traditionnels et le transfert du service de la dette (notre point b)). Leur chiffre ne s'éloigne donc pas vraiment du total des chiffres que nous utilisons ici en a) et b).

13. Tremblay (1992) croit qu'il s'agit là d'une sous-estimation causée par la concentration des institutions financières en Ontario puisque cette province reçoit 61% des intérêts sur la dette fédérale.

engendrer un surplus commercial jusqu'à 3% du PIB pour financer le déficit en termes des intérêts et dividendes. La seule interprétation possible semble être qu'il postule implicitement que le Québec devrait effectuer le transfert réel pour l'équivalent de cette somme dès son accession à la souveraineté (et à long terme selon son tableau 37, p. 160).

Il est difficile de saisir les raisons d'un jugement aussi sévère. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, la libéralisation des marchés financiers internationaux a permis de répartir l'ajustement de la balance des paiements sur une plus longue période. De plus, pourquoi le marché évaluerait-il que le Québec ne serait pas en mesure de financer sa dette extérieure à long terme? En fait, on pourrait reprendre l'argumentation de Grady et l'appliquer au Canada (ou au reste du Canada) en considérant que c'est un pays qui souffre d'un déficit chronique de son compte courant depuis plusieurs **décennies**[14]. Ainsi, en utilisant les chiffres de Côté (1992, p. 24a), on pourrait dire que, pour 1991, le «reste du Canada» (RDC) a un déficit du compte courant de 16,1 milliards de dollars (déficit corrigé de la part imputée du Québec), c'est-à-dire 3,1% du PIB du RDC. Avant de demander au RDC de se serrer la ceinture, il faudrait savoir si le déficit est soutenable ou non à long terme et si les marchés financiers l'évaluent ainsi[15].

3. Mécanismes d'ajustement selon la situation québécoise

Il est important de noter à ce stade qu'il ne peut être exclus que le Québec doive passer par un ajustement douloureux pour rectifier le problème structurel du déficit de son compte courant. Michael Porter n'a-t-il pas souligné le problème structurel de productivité dont le Canada souffrait dans son ensemble et les ajustements importants qui devaient se faire pour y remédier. Cependant, notre présentation souligne que l'ajustement préconisé par Grady au problème du déficit du compte courant du Québec n'est qu'un ajustement sur un ensemble de méthodes possibles. Dans cette dernière section, nous reviendrons brièvement sur les méthodes d'ajustement les plus plausibles dans les divers contextes où le Québec pourrait se retrouver dans l'avenir.

---

14. Les exceptions à cette règle sont rares et se sont produites dans des circonstances très particulières telles que celles des années autour de la récession de 1982.

15. Il est possible que, dans la foulée du changement de statut du Québec, les marchés aient quelque difficulté à porter un jugement sur la situation externe du Québec et sur sa capacité à honorer ses engagements. Les sommes additionnelles seraient alors possiblement plus difficiles à financer aux taux courants du marché. Mais nous avons déjà tenu compte de l'impact que les primes de risque additionnelles auront sur les coûts de financement.

3.1 L'ajustement au sein de la fédération canadienne

Dans le contexte actuel, il est assez évident que les provinces canadiennes qui souffrent d'un déficit structurel de leur balance de paiements bénéficient d'un financement quelconque qui les aident à étaler l'ajustement mais subissent aussi le coût de cet ajustement par une position moins avantageuse que celle des autres provinces. Ainsi, le Québec (comme les provinces atlantiques) a, de manière chronique, un taux de chômage plus élevé que celui des autres provinces. De plus, comme nous l'avons déjà souligné, la structure salariale est généralement plus faible au Québec que dans les provinces qui bénéficient d'un surplus du compte courant. Finalement, les flux migratoires nets ont généralement tendance à se faire au détriment du Québec, pour des raisons qu'on peut associer aux deux facteurs précédents.

Pour ce qui est du financement, il est certain que le Québec réussit à financer une bonne part de son déficit courant sur les marchés financiers nationaux et internationaux avec une prime de risque qui est, en temps normal très acceptable. Pour le reste, il reçoit des transferts unilatéraux sous la forme de paiements de péréquation et de transferts divers qui, jusqu'à un certain point, peuvent prévenir l'ajustement à long terme de la balance de paiements en supprimant certains mécanismes d'ajustement.

3.2 Une union monétaire Québec-Canada

Dans le cadre d'une Union Monétaire Québec-Canada, nous avons déjà signalé que le problème de déficit du compte courant pourrait s'aggraver à cause de la prise en charge de certaines dépenses additionnelles. Comme le Québec n'aurait pas sa propre monnaie, il ne détiendrait pas de devises étrangères pour financer temporairement son déficit. Il ne pourrait pas non plus s'ajuster par une dévaluation de sa monnaie ou par une politique monétaire restrictive. On exclut aussi l'ajustement par les contrôles de capitaux ou par des barrières tarifaires ou non tarifaires puisqu'on sait que ces méthodes créent plus de tort qu'elles n'en réparent. Finalement, le Québec ne bénéficierait plus de transferts fédéraux.

Les méthodes d'ajustement qui restent sont (i) l'ajustement par la baisse des salaires et le chômage, (ii) l'utilisation de la politique budgétaire pour engendrer plus d'épargne et (iii) l'emprunt sur les marchés financiers. C'est sur les deux premières de ces méthodes que Grady insiste dans son texte. Selon lui, il faudra dès le départ et à long terme que les Québécois se serrent la ceinture en diminuant leurs dépenses de consommation et en exportant plus leur production nationale. Ce sont en effet les méthodes les plus sûres d'ajustement rapide de la balance de paiements. Elles présentent d'ailleurs certains avantages dans la mesure où elles passent par des restrictions budgétaires gouvernementales qui permettent de laisser une place plus large aux mécanismes de marché et qu'elles engendrent une épargne privée déficiente[16]. Cependant, ce sont aussi les plus sévères et les plus coûteuses et le recours à ces seules

16. On peut d'ailleurs penser qu'un gouvernement québécois au prise avec un déficit budgétaire beaucoup plus élevé devra recourir à des mesures de restrictions budgétaires.

méthodes suppose que les possibilités de régler le problème par une croissance à long terme sont, à toutes fins utiles, exclues. Nous qualifierions cette position de pessimiste.

Dans son analyse, Grady semble exclure le recours aux marchés financiers. Ce recours permet, et le Canada en a profité depuis longtemps, de retarder l'ajustement en se servant des emprunts sur le marché pour développer la capacité de production du pays pour le rendre concurrentiel sur les marchés internationaux et ainsi lui permettre de dégager éventuellement un surplus du compte courant. L'ouverture des marchés financiers internationaux pendant les années 80 a facilité l'accès des pays à cette source de financement à des taux très concurrentiels[17]. Bien sûr, dans le cas d'un nouveau pays comme le Québec, il se pourrait que ce financement ne soit d'abord disponible qu'à taux plus élevé (les primes de risque que certains ont évalué à 50 à 100 points de base)[18]. Mais, d'une part, cette hausse des taux d'intérêt est bénéfique car elle permet d'inciter à l'épargne et elle réduit les pressions de la demande sur le marché interne. D'autre part, si le Québec sait utiliser ces sources de fonds pour développer sa productivité et que l'information est disponible à cet égard, les primes devraient disparaître assez rapidement. Ainsi, le Québec pourrait à nouveau financer son déficit du compte courant sur la base d'une contrainte budgétaire intertemporelle[19]. Grady semble très sévère dans son évaluation des capacités d'adaptation de l'économie québécoise quand il rejette tout à fait cette méthode d'ajustement.

3.3 Une monnaie québécoise

Si le Québec créait sa propre monnaie, le **nombre** d'instruments à sa disposition pour corriger le problème de sa balance de paiements serait plus grand. Ainsi, le Québec pourrait dévaluer sa monnaie, financer son déficit avec des réserves de devises étrangères ou utiliser les contrôles de changes. Mais il est loin d'être certain qu'il serait avantageux d'utiliser ces instruments d'ajustement.

Il est d'abord évident que l'utilisation des contrôles de changes va à l'encontre de la philosophie actuelle de libéralisation des marchés financiers et qu'elle ne pourrait qu'engendrer une crise de confiance qui fermerait l'accès aux marchés financiers internationaux. Par ailleurs, les réserves de changes d'un pays nouvellement constitué seront nécessairement insuffisantes pour faire face au problème structurel qui nous préoccupe ici.

---

17. Blundell-Wignall et Browne (1991) soulignent bien jusqu'à quel point la libéralisation des marchés financiers a permis d'étaler l'ajustement de la balance de paiements.

18. Comme dans l'étude du Conseil économique du Canada (1991, p. 92), nous postulons que, à tout le moins dans la période de transition, la prime de risque s'appliquera tant aux emprunteurs publics que privés à cause de l'incertitude liée aux changements possibles d'impôts, de contrôles de capitaux et de politiques macro-économiques.

19. Revoir la citation de Wyplosz (1990).

Finalement, le recours à la dévaluation risque de desservir le Québec plutôt que l'aider en l'occurrence. D'une part, il est établi que l'ajustement par le taux de change ne produit des effets durables que dans un pays relativement grand où les travailleurs ne considèrent pas de manière prépondérante la baisse de pouvoir d'achat que provoque la dévaluation. Ils ne tenteront donc pas de regagner cette perte dans leurs ententes salariales. Dans une petite économie ouverte comme celle du Québec, il est peu probable que les travailleurs seront dupes et l'ajustement qu'on aura obtenu par la dévaluation sera de courte durée. De plus, la simple menace de dévaluation risque de faire en sorte que les marchés financiers imposent une prime de risque de change importante qui se répercutera sur les coûts d'emprunts de tous les agents économiques du pays. C'est d'ailleurs pour cette raison que les propositions d'adoption d'une monnaie québécoise sont généralement assorties d'une clause de taux de change irrémédiablement fixe ce qui élimine bien sûr la possibilité d'ajustement par ce biais.

Conclusion

Un pays qui a subi une perte dans sa situation concurrentielle sur les marchés mondiaux qui se reflète par un déficit structurel de son compte courant doit s'ajuster tôt ou tard. La libéralisation des marchés financiers a permis d'étaler cet ajustement dans le temps, du moins lorsqu'on peut évaluer que le pays se sert de ses emprunts internationaux pour développer sa capacité de production.

Si le Québec accède à la souveraineté, il devra faire face à un problème accru d'ajustement de son déficit du compte courant. Il est difficile d'établir les sommes exactes qui sont en jeu mais un ajustement d'une valeur d'environ 3,5% du PIB est tout à fait plausible. C'est le caractère exceptionnel de l'accession à la souveraineté qui pourrait désarçonner les marchés pour un temps et créer des conditions qui obligent le Québec à payer des primes de risque importantes sur les marchés financiers internationaux. La position selon laquelle ces coûts d'ajustement se perpétueraient dans le long terme repose sur une vision statique et pessimiste du problème. Bien que la structure industrielle du Québec puisse laisser à désirer dans sa capacité concurrentielle mondiale, il devrait être possible, dans une vision plus dynamique du problème d'ajustement, que les emprunts internationaux servent à développer les secteurs concurrentiels de l'économie québécoise. Ceci dit, à moins d'une soudaine hausse inattendue de productivité des travailleurs québécois, il est fort probable que les ajustements doivent d'abord passer par des mécanismes de réduction du déficit budgétaire gouvernemental et par des baisses de prix relatifs en attendant que les marchés financiers réévaluent la situation.

Appendice

La contrainte internationale

En comptabilité nationale, on sait que la production nationale (**Y**) doit toujours être égale à la dépense nationale soit la somme des dépenses de consommation (**C**) et d'investissement (**I**) du secteur privé, des dépenses gouvernementales (**G**) auxquelles il faut ajouter les exportations nettes de biens et de services (**X-M**):

$$(1) \qquad Y = C + I + G + (X-M)$$

En définissant l'ensemble des dépenses internes par **A**, on peut réécrire cette expression de la manière suivante:

$$(2) \qquad Y - (C+I+G) = Y - A = X - M$$

Cette identité exprime le fait que le solde du compte courant (**X-M**) est toujours égal à l'excédent de la production nationale sur les dépenses internes (**Y-A**). Si les citoyens d'un pays dépensent un montant supérieur à celui de la production nationale, ils devront importer de l'étranger plus qu'ils n'exportent pour combler leurs besoins. Par ailleurs, si on définit **T** comme étant l'ensemble des taxes et impôts directs (nets) perçus par les gouvernements, on peut modifier, sans en affecter la valeur, l'équation (2) pour obtenir:

$$(3) \qquad Y - T - C - I + T - G = X - M$$

Comme l'épargne (**S**) est égale à la différence entre le revenu disponible (**Y-T**) et la consommation (**C**), l'équation (3) se réécrit:

$$(4) \qquad (S-I) + (T-G) = X - M = I_f$$

Cette identité implique que le surplus du compte courant (**X-M**) provient de l'excédent de l'épargne privée sur l'investissement privé (**S-I**) et du surplus budgétaire gouvernemental (**T-G**). Le cas échéant, l'excédent d'épargne nationale sera canalisé sur le marché financier international sous la forme d'acquisition de titres étrangers ou, en d'autres mots, de sorties de capitaux ($\mathbf{I_f > 0}$). À l'inverse, un pays qui a un déficit du solde du compte courant ($\mathbf{X-M < 0}$) est nécessairement un pays où l'épargne nationale composée de l'épargne privée (**S**) et de l'épargne (ou la désépargne) publique ($\mathbf{T-G = S_{pub}}$) est insuffisante pour couvrir les investissements privés:

$$(5) \qquad (S + (T-G)) - I = (S + S_{pub}) - I = X-M = I_f$$

Il faudra donc nécessairement que ce pays s'approvisionne à même l'épargne étrangère par des entrées de capitaux ou, en d'autres termes, qu'il emprunte sur les marchés financiers internationaux ($\mathbf{I_f < 0}$, augmentation de l'endettement envers l'étranger). La dernière partie de l'équation (5) ne fait donc qu'exprimer le fait que le solde du compte courant (**X-M**) doit toujours être égal au solde du compte capital ($\mathbf{I_f}$) ou, en d'autres mots, que la balance des paiements (**BP**) doit toujours être à l'équilibre:

$$(6) \qquad BP = (X\text{-}M) - I_f = 0$$

Bibliographie

BLUNDELL-WIGNALL, A. et BROWNE, F. (1991), *Increasing Financial Market Integration, Real Exchange Rates and Macroeconomic Adjustment*, OECD Department of Economics and Statistics, W.P. no. 96, Washington, février.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA (1991), *Un projet commun, aspects économiques des choix constitutionnels*, Vingt-huitième Exposé annuel, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

CÔTÉ, Marcel (1992), «Souveraineté : Les coûts de transition», Notes pour une conférence «Projet '90', Module d'administration de l'Université du Québec à Montréal, mars.

COURCHENE, Thomas (1991), *Éloge d'un fédéralisme renouvelé*, publié dans la série des recueils d'études sur la dimension économique du renouveau constitutionnel «Au tour du Canada», Institut C.D. Howe, Toronto.

FORTIN, P. (1992), «L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec», texte d'une présentation à un colloque du Magazine *Les Affaires*, février.

GRADY, Patrick (1991), *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*, Fraser Institute, Vancouver (C.-B.).

MCCALLUM, J. et GREEN, C. (1991), *Parting As Friends : The Economic Consequences for Quebec*, publié dans la série d'études sur les conséquences économiques de la rupture de la Confédération «Au Tour du Canada», Institut C.D. Howe, Toronto.

PROULX, P.P. et CAUCHY, G. (1990), «Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde», Document de travail no 1, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Assemblée nationale, Québec.

RAYNAULD, A. et VIDAL, J.-P (1990), *Les enjeux économiques de la souveraineté*, Mémoire soumis au Conseil du Patronat du Québec, octobre.

TREMBLAY, R. (1992), *L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain*, texte soumis au secrétariat de la Commission d'études sur les offres fédérales et l'accession du Québec à la souveraineté, février.

WYPLOSZ, Charles (1990), «Les implications budgétaires de l'union monétaire», *Observations et diagnostics économiques, Revue trimestrielle de l'OFCE*, octobre.

Rodrigue Tremblay

L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain

Cette étude n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par l'auteur

RÉSUMÉ

La présente étude est une analyse d'ensemble des comptes économiques provinciaux canadiens les plus récents, dans la perspective d'une consolidation des budgets fédéral et provincial au Québec. La fusion des recettes et des dépenses des gouvernements du Canada et du Québec sur le territoire du Québec demande certaines précautions concernant les transferts financiers intergouvernementaux afin d'éviter une double comptabilité.

Trois catégories d'hypothèses sont théoriquement nécessaires : premièrement, concernant les coûts d'emprunt du Gouvernement d'un Québec souverain; deuxièmement, concernant les économies découlant d'objectifs de rationalisation de l'administration publique et de coordination des programmes gouvernementaux; et troisièmement, concernant l'évolution macro-économique future de l'économie du Québec. La présente étude ne fait aucune prévision macro-économique et se concentre exclusivement sur l'impact fiscal statique et dynamique net d'une fusion des budgets publics sur le territoire du Québec pour conclure à un impact fiscal négligeable mais possiblement positif avec le temps.

Mots-clés : Comptes économiques provinciaux, balance fiscale nette, Gouvernement du Québec, dette publique, rationalisation des dépenses.

SUMMARY

This study uses the most recent Canadian Provincial Economic Accounts to provide a comprehensive view of the consolidation of both federal and provincial revenues and expenditures in Québec.

The merger of the federal and provincial budgets in Québec requires some effort regarding inter-governmental financial transfers in order to avoid double counting.

There are three categories of hypotheses that could, in theory, be made in such an exercise : firstly, regarding the borrowing costs of the Government of an independent Québec; secondly regarding possible savings related to the rationalization of public administration and to the coordination of existing programs; and thirdly, regarding the forecast of future macroeconomic conditions in Québec.

This study does not rely on any forecasting of future macroeconomic conditions, but rather concentrate on the purely ad hoc fiscal consequences of merging the federal and the provincial budgets in Québec. It concludes that such a fiscal merger would have a negligible impact but would tend to be positive over time.

Key-words : Provincial Economic Accounts, Net Fiscal Balance, Government of Québec, Public Debt, Rationalization of Expenditures.

1. L'état de l'économie du Québec

L'économie du Québec a généré en 1991 une production brute globale en biens et en services d'une valeur égale à $164 milliards [1]. Il s'agit d'une production qui a été écoulée au Québec même pour environ les deux tiers, tandis qu'environ 11 pour cent fut écoulé en Ontario, 11 pour cent aux Etats-Unis, 8 pour cent vers les provinces de l'Atlantique et les autres provinces, et 4 pour cent vers le reste du monde. En contrepartie, le Québec est le principal client canadien de l'Ontario, avec des achats représentant 7,5 pour cent de la production brute établie de l'Ontario.

Le Québec sert de débouché pour 11,0 pour cent de la production brute des provinces de l'Atlantique, tandis qu'il importe des Etats-Unis et du reste du monde des biens et des services pour un montant légèrement plus élevé que ses importations provenant de l'Ontario [2].

L'économie du Québec est une économie moderne, à la fois industrialisée et intégrée aux autres économies nord-américaines.

Les 5 principaux produits manufacturés d'exportation internationale du Québec sont le papier-journal, l'aluminium , les automobiles, le matériel de télécommunication et les produits d'avion (moteurs d'avions et d'hélicoptères). Les 5 principaux produits manufacturés d'importation internationale du Québec sont les automobiles, les semi-conducteurs, le pétrole, le matériel de télécommunication et les produits chimiques.

1.1 Les services

Les échanges de **services** entre le Québec et le reste du Canada (43 pour cent des échanges totaux) sont beaucoup plus importants qu'avec le reste du monde (13 pour cent des échanges totaux). Cela reflète l'importance des services commerciaux et financiers dans les échanges Québec-Canada. Les principaux canaux de distribution de ces services sont des firmes telles Canadian Tire, Eaton, La Baie, Woolco, Jean Coutu, ...etc, les grandes banques canadiennes, les maisons de courtage et de fiducie et les compagnies d'assurance.

1.2 Les produits

Au chapitre des **produits**, le Québec exporte vers le reste du Canada des aliments, du papier, des métaux, du matériel de transport, des vêtements et du bois. Il importe en provenance du reste du Canada des automobiles, des céréales, du pétrole et du charbon, des produits chimiques et des produits électriques et électroniques.

---

1. Chiffre préliminaire estimé.

2. Sources: Conseil économique du Canada, *28e Rapport annuel*, p. 38; Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Document de travail n° 1*, p. 128.

1.3 Les services publics

Au chapitre des services publics, on peut dire que les citoyens du Québec sont desservis par deux gouvernements autonomes, soit le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Québec, et ils versent des taxes et des impôts à ces deux paliers de gouvernement. En 1990, selon les Comptes Economiques Provinciaux les plus récents [3], les contribuables québécois versèrent aux deux paliers de gouvernement en taxes et en impôts le montant total de 56 694$ millions, tandis que les deux gouvernements empruntèrent 7 962$ millions pour des dépenses publiques totales égales à 64 656$ millions. Ils reçurent en échange des services publics et des transferts financiers pour le même montant. La ventilation sommaire des recettes fiscales et des dépenses publiques consolidées des deux gouvernements est telle que décrite dans le tableau 1.

Tableau 1

Budget consolidé du Gouvernement du Québec et du Gouvernement du Canada dans ses opérations au Québec, 1990

	Recettes fiscales totales	Dépenses publiques totales
1. Gouvernement du Québec	30 474$(1)	39 033$(2)
2. Gouvernement du Canada (au Québec)	26 220$	25 623$(3)
3. Emprunts du Gouvernement du Québec	1 508$	---
4. Emprunts du Gouvernement du Canada (part du Québec)	6 454$	---
TOTAL	64 656$	64 656$

Source : Comptes Economiques Provinciaux, Statistique Canada no 13-213S
(1) Excluant les transferts fédéraux au montant de 7 051$ millions.
(2) Incluant les dépenses financées par des transferts fédéraux au montant de 7 051$ millions.
(3) Excluant les transferts fédéraux au Gouvernement du Québec au montant de 7 051$ millions.

3. Statistique Canada, *Les Comptes Economiques Provinciaux*, n° 13-213S. Les Comptes Economiques Provinciaux mesurent les injections financières et les retraits financiers qu'un gouvernement effectue dans une économie au cours d'une année, ajustés pour certaines opérations avec les non-résidents.

Le tableau 1 présente en effet la situation fiscale consolidée des deux gouvernements pour les contribuables du Québec. La consolidation des deux budgets publics signifie que dans la perspective de la souveraineté du Québec, les transferts fiscaux intergouvernementaux sont réduits à la fois des recettes provinciales et des dépenses fédérales, afin d'éviter une double comptabilité.

Globalement, la fusion des deux budgets signifierait que le Gouvernement du Québec récupérerait du Gouvernement canadien environ 26$ milliards de champs de taxation nouveaux (26 220$ millions), mais assumerait pour quelques 25$ milliards de dépenses publiques présentement sous la responsabilité du Gouvernement d'Ottawa (25 623$ millions) et il devrait financer un même niveau de dépenses sans l'apport de transferts fiscaux fédéraux. En contrepartie, le Gouvernement du Québec, afin de maintenir un même niveau consolidé de dépenses publiques égal à 64 656$ millions, devrait assumer le déficit budgétaire fédéral annuel pour le Québec (6 454$ millions), en plus de maintenir son propre déficit budgétaire provincial annuel égal à 1 508$ millions , pour un déficit budgétaire consolidé égal à 7 962$ millions.

Le fardeau fiscal consolidé des contribuables québécois serait ainsi égal à la somme nette des taxes et impôts courants prélevés présentement par les deux paliers de gouvernement, additionnée des emprunts annuels des deux gouvernements, tels que ces derniers sont affectés au Québec selon les comptes nationaux.

2. *Les ajustements comptables possibles*

Dans sa présentation des *Comptes Economiques Provinciaux*, Statistique Canada effectue un certain nombre d'ajustements comptables de manière à ce que les flux financiers rapportés reflètent le plus fidèlement possible les opérations financières des gouvernements et des autres intervenants économiques. Dans certains cas, cependant, de tels ajustements ne sont pas possibles, faute de données.

Ainsi, **les bénéfices et les revenus de placement** des sociétés et des institutions financières devraient être assignés à la province où se réalise une activité de production, et non pas à la province où se situe le siège social de l'institution financière. Malgré certains ajustements, plusieurs bénéfices et revenus de placement continuent d'être assignés à l'Ontario, parce que Toronto est la capitale financière du Canada. Par exemple, tandis que cette dernière province compte pour 41 pour cent du PIB canadien, elle reçoit 61 pour cent des paiements d'intérêts sur la dette publique fédérale. Ceci est en grande partie dû à une distorsion structurelle reliée au fait que la localisation des sièges sociaux des institutions financières canadiennes est très concentrée à Toronto, et que les épargnes des résidents des autres provinces y sont administrées. En contrepartie, les résidents du Québec ne reçoivent que 17,75 pour cent des intérêts versés par le Gouvernement du Canada sur la dette fédérale. En conséquence, il est probable que les intérêts versés sur la dette publique fédérale au Québec soient sous-évalués. Un ajustement est effectué dans la section suivante, compte tenu du pourcentage estimé du service de la dette fédérale qui devrait normalement revenir au Gouvernement du Québec.

En théorie, les **taxes indirectes** perçues auprès des producteurs ou des vendeurs de biens et de services dans une province devraient être assignées aux acheteurs selon leur province de résidence. En pratique, il est très difficile de mesurer l'incidence finale régionale des taxes et des impôts d'accise, de telle sorte que Statistique Canada assigne ces taxes aux producteurs visés en premier lieu. De même, la plupart des subventions fédérales à la production sont assignés aux producteurs selon la province de localisation.

Des ajustements fiscaux pour les taxes indirectes pourraient influencer le montant total des taxes et impôts fédéraux versés par les résidents québécois.

Avant l'instauration de la taxe fédérale sur les biens et les services (TPS), de tels ajustements auraient pu réduire les taxes et impôts fédéraux en provenance du Québec. Depuis le ler janvier 1991, cependant, l'instauration de la TPS en remplacement de l'ancienne taxe de vente fédérale de 13,5 pour cent, a eu un incidence relativement plus négative sur l'économie du Québec que dans les autres provinces canadiennes parce que ce sont les manufacturiers ontariens qui bénéficièrent le plus de l'abolition de l'ancienne taxe de vente fédérale et parce que ce furent les consommateurs québécois qui durent absorber directement la nouvelle TPS [4].

Afin d'obtenir une balance fiscale nette pour les contribuables québécois, advenant l'accession du Québec à la souveraineté politique, il est nécessaire d'ajuster la part du déficit budgétaire fédéral qui est supportée par les contribuables québécois. Tel que reproduit dans le tableau 1, Statistique Canada assigne au Québec en 1990 un déficit fédéral égal à 6 454$ millions, ce qui représente 25,2 pour cent du déficit fédéral total égal à 25 534$ millions.

En réalité, les contribuables québécois assument en moyenne 22,8 pour cent des impôts fédéraux totaux. La part du déficit budgétaire fédéral qui est supportée par les contribuables québécois représentait donc en 1990 un montant égal à 5 822$ millions. La consolidation des budgets fédéral et provincial en 1990 aurait par conséquent alourdi le déficit budgétaire pour les contribuables québécois d'un montant égal à 632$ millions. Un tel ajustement est incorporé dans le tableau 4, lequel résume la balance fiscale statique et dynamique découlant de la consolidation des budgets publics, advenant l'accession du Québec à la souveraineté politique.

4. Aussi parce que l'ancienne taxe de vente fédérale ne s'appliquait pas à l'industrie du vêtement, tandis que cette industrie est maintenant assujettie à la TPS. De même, l'industrie des services de consommation au Québec a été directement touchée par l'instauration de la TPS, tandis que l'industrie des services financiers, fortement concentrée en Ontario, échappe à la TPS à cause d'une exonération prévue à cette fin. Cette disposition n'est sans doute pas étrangère au fait que le ministre fédéral des Finances et instigateur de la TPS, M. Michael WILSON, originait des milieux financiers de Toronto.

3. L'impact fiscal net prévisible de la souveraineté du Québec

La Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec concluait en 1991 que l'impact fiscal net de la souveraineté politique du Québec serait négligeable. En effet, selon une analyse statique pro forma des finances publiques à partir des Comptes Publics du Canada, 1989-1990, la Commission concluait que le Québec aurait perdu 238$ millions en 1989-1990 (35$ par habitant) si une fusion fiscale des deux gouvernements avait eu lieu cette année-là, selon un scénario moyen. Il se serait agi d'une perte fiscale égale à moins d'une demie d'un pour cent (0.5 %) des rentrées fiscales totales du Gouvernement du Québec.

La question de savoir si le trésor public québécois perdrait ou gagnerait sur une base nette s'il y avait fusion des budgets des deux gouvernements varie selon l'année considérée et selon les hypothèses posées. Deux chercheurs de l'Université de Calgary, les professeurs R.L. Mansell et R.C. Schlenker, concluaient par exemple, que les contribuables québécois auraient gagné en économies d'impôt 358$ millions en 1988 (54$ par habitant) si la fusion des budgets s'était faite cette année-là [5].

Pour l'avenir cependant, il est important de garder à la mémoire que le Québec ne recevra plus aucun transfert fédéral en argent comptant pour la santé et l'éducation à compter du budget de 1996 [6], et qu'on ne peut par conséquent extrapoler d'une façon linéaire les dépenses fédérales présentes au Québec (voir figure 1).

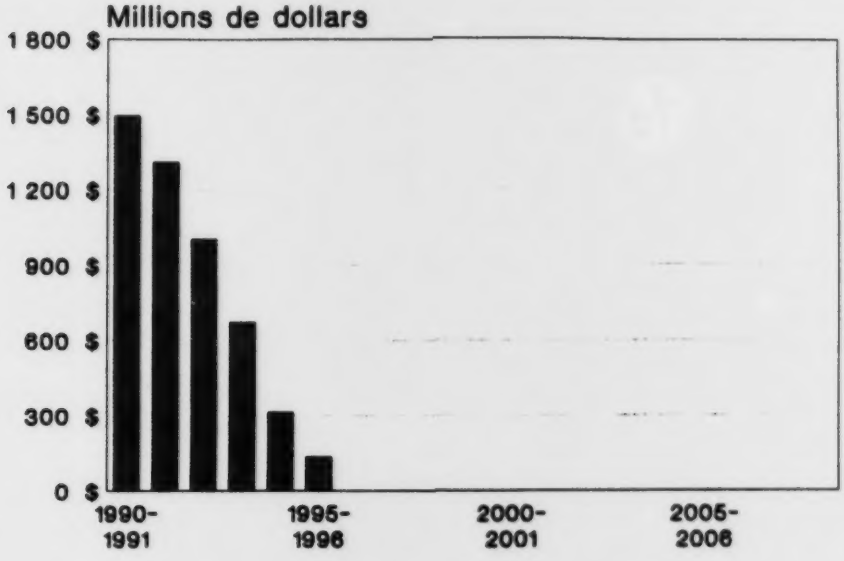
---

5. Robert L. MANSELL et Ronald C. SCHLENKER, *An Analysis of the Regional Distribution of Federal Fiscal Balances : Updated Data*, Department of Economics, University of Calgary, 1990, 16 pages.

6. Voir *Les dangers qui guettent le financement de la santé et de l'enseignement supérieur*, le Conseil National du Bien-Etre, Ottawa, 1991, 32 pages.

Figure 1

Paiements fédéraux au comptant projetés pour le Québec pour la santé et l'enseignement supérieur



Source : *Les dangers qui guettent le financement de la santé et de l'enseignement supérieur*, Conseil National du bien-être social, Ottawa, 1991.

3.1 Les conséquences fiscales nettes de la fusion des budgets du gouvernement du Canada au Québec : les coûts et les gains de transition

La conclusion selon laquelle la fusion des budgets du Gouvernement du Québec et du Gouvernement du Canada dans ses opérations au Québec aurait un impact fiscal négligeable, découle d'une intégration purement comptable des données fiscales respectives.

On peut se demander si d'autres effets à incidence fiscale se produiront au cours des deux ou trois ans qui suivront l'accession du Québec à la souveraineté politique. Certains de ces effets transitoires pourraient être négatifs, tels ceux reliés à une hausse possible dans les coûts d'emprunt du Gouvernement du Québec. D'autres effets à durée plus permanente seraient positifs et découleraient des économies réalisées lors de la fusion des activités de divers ministères , agences et bureaux, selon les politiques adoptées par le Gouvernement du Québec. D'autres économies, aussi de nature plus permanente, découleraient d'une plus grande cohérence dans les politiques économiques et sociales du Gouvernement du Québec. Finalement, il faut

tenir compte de la partie du service de la dette fédérale que le Gouvernement d'un Québec indépendant devra assumer.

Considérons donc ces divers effets séparément :

3.1.1 Les frais d'emprunt

Après chaque changement de gouvernement, et présumément après un changement constitutionnel majeur, il s'écoule une période plus ou moins longue de flottement et d'incertitude quant aux politiques du nouveau gouvernement. En réaction à cette incertitude, les investisseurs et les prêteurs peuvent adopter une attitude attentiste quant aux montants à prêter.

Malgré le pool important d'épargnes au Québec et malgré la plus grande solidarité québécoise qui accompagnera l'accession démocratique à un nouveau statut politique et constitutionnel pour le Québec, il est vraisemblable que le taux d'intérêt sur les emprunts du Gouvernement soit quelque peu majoré. De telles hausses du taux d'intérêt se sont produites au Québec en 1962 avec la nationalisation de l'électricité, en 1976 après l'élection du Parti Québécois, et plus récemment en Ontario avec l'élection du Parti NPD.

En 1976, par exemple, le coût d'emprunt du Gouvernement du Québec augmenta de 6/10 de un pour cent. Cependant, cet écart accru dans les coûts d'emprunt dura moins de deux ans, et il était complètement disparu en 1978. [Montmarquette et Dallaire, 1989].

Si le même écart se reproduisait à l'occasion de l'accession du Québec à la souveraineté, quel en serait le coût annuel? Pour les raisons invoquées ci-après, le déficit budgétaire maximal du Gouvernement ne dépasserait guère 8$ milliards. Un coût d'emprunt transitoire additionnel égal à 0,6 pour cent représenterait un montant égal à 48$ millions. Si en plus nous supposons que le Gouvernement doit annuellement refinancer la dette existante pour un montant approximatif égal à 5$ milliards, il pourrait en découler un coût transitoire de financement égal à 78$ millions. De plus, si ces coûts additionnels se perpétuaient au cours d'une période de deux ans, la facture additionnelle pourrait atteindre 150-160$ millions.

Même si les économies industrialisées sont présentement en phase déflationniste et les taux d'intérêt sont conséquemment à la baisse, se pourrait-il que la prime d'intérêt soit supérieure à 0,6 pour cent? Même en posant une hypothèse du pire, soit une prime égale à 1,6 pour cent en supplément, le coût transitoire sur les emprunts publics ne dépasserait guère 200$ millions annuellement ou 400$ millions sur une période de deux ans.

3.1.2 Les coûts de gestion de la vieille dette du Gouvernement du Canada

Au cours des années, le Gouvernement du Canada a accumulé une dette publique énorme. Cette dette totale brute (y compris les montants empruntés des fonds de retraite des fonctionnaires) atteindra 450$ milliards à la fin de mars '92, et devrait atteindre de 480$ à 500$ milliards, selon

la conjoncture économique, à la fin de mars 1994. A ce moment, la dette fédérale représentera un montant égal à 20 000$ pour chaque homme, femme et enfant du Canada. Et pour une famille de cinq personnes, c'est une dette égale à 100 000$ que le Gouvernement du Canada aura bientôt accumulée en son nom.

Le financement des intérêts annuels sur cette dette énorme constituera le plus grand défi du Gouvernement du Canada et du Gouvernement du Québec après le changement constitutionnel. Avec la baisse actuelle des taux d'intérêt, cependant, le service annuel de cette dette devrait plafonner à environ 42$ milliards en 1994. Il s'agit d'un montant égal à l'ensemble de tous les transferts aux particuliers effectués par le Gouvernement du Canada. Avec la dette fédérale actuelle, c'est tout comme si nous avions deux gouvernements fédéraux: un pour la dette et un pour les citoyens.

Un certain nombre de précisions s'imposent ici :

Premièrement, la dette du Gouvernement du Canada demeurera sa dette légale quelque soit le statut politique du Québec. En d'autres termes, les obligations du Gouvernement du Canada déjà émises sont des créances sur le Gouvernement du Canada et non pas sur le Gouvernement du Québec.

Deuxièmement, le Gouvernement du Québec aura intérêt à collaborer étroitement avec le Gouvernement du Canada pour gérer la dette publique fédérale, en collaboration avec la Banque du Canada.

Afin d'éviter des hausses du taux d'intérêt et des perturbations dans la valeur du dollar canadien, il serait souhaitable que la vieille dette fédérale soit confiée à un fonds spécial de gestion ou à un trust de résolution (resolution trust), lequel devrait nécessairement être garanti conjointement par les deux gouvernements, soit le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Québec. Ce serait la meilleure façon de réduire au minimum les frais financiers pour les deux gouvernements.

Troisièmement, le Gouvernement du Québec devra transférer deux fois par année (en avril et en octobre) au trust de résolution des montants pour couvrir la part des intérêts qui lui revient.

Quatrièmement, les montants précis que le Gouvernement du Québec sera appelé à verser en intérêts dépendront 1) de la part des actifs totaux du Gouvernement du Canada qui sera transférée au Gouvernement du Québec comme contrepartie à la dette fédérale assumée par le Gouvernement du Québec, 2) du critère retenu pour répartir la partie de la dette fédérale qui n'est appuyée par aucun actif.

Cinquièmement, le Gouvernement du Québec ne pourrait pas s'engager à collaborer à la gestion de la dette fédérale si l'union monétaire actuelle n'était pas maintenue. En effet, la dette fédérale deviendrait une dette extérieure, sans cette dernière, ce qui pourrait compliquer la mécanique du service de la dette.

3.2 Les actifs fédéraux transférés au Gouvernement du Québec

Présentement, il est très difficile de connaître avec précision la valeur des propriétés du Gouvernement du Canada (actions dans les sociétés d'état, avoirs en or , en devises étrangères, prêts en cours, édifices, infrastructures, terres publiques, parcs nationaux, monuments...etc). Pour l'année 1989-90, la Commission Bélanger-Campeau évaluait les actifs fédéraux financiers à 72$ milliards et les actifs non-financiers à 108$ milliards. Les actifs fédéraux réels ont sans doute une valeur supérieure à 108$ milliards, car plusieurs actifs n'ont pas été comptabilisés ou n'ont pas été évalués à leur juste valeur marchande. Des comités d'experts objectifs devraient nécessairement effectuer de telles évaluations.

Or, à cause de leur localisation, c'est une proportion relativement petite des actifs fédéraux qui pourront être transférés au Gouvernement du Québec. A titre d'exemple, il n'y a que 3 parcs nationaux fédéraux au Québec sur 35, et ils ne représentent qu'une demie de un pour cent de la superficie totale des 35 parcs. Il en est de même des équipements militaires fédéraux, puisque seulement 13,4 pour cent des employés des Forces armées canadiennes sont en poste au Québec.

Pour cette raison, la Commission Bélanger-Campeau a établi hypothétiquement à 15 pour cent les actifs fédéraux devant être transférés au Gouvernement du Québec. Pour des actifs fédéraux totaux égalant 200$ milliards, cela signifierait un transfert d'actifs égal à 30$ milliards au Gouvernement du Québec.

Puisque le Gouvernement du Québec recevrait 15 pour cent des actifs fédéraux totaux, il assumerait 15 pour cent de la dette publique (passif) qui sous-tend cet actif.

3.3 La part du Gouvernement du Québec dans la dette fédérale non supportée par les actifs

La dette publique brute du Gouvernement du Canada atteignait 395,2$ milliards en 1990. Pour simplifier le raisonnement, nous supposerons que la dette fédérale est égale à 400$ milliards, dont 200$ milliards reposent sur des actifs tangibles.

La question consistera à savoir quelle partie du 200$ milliards de dette, en tant que résultat des déficits fédéraux accumulés, revient de droit au Gouvernement du Québec.

Pour une telle répartition, trois critères peuvent être retenus. Soit un **critère démographique**, représenté par la proportion de la population québécoise dans la population canadienne totale (25,5 pour cent). Soit un **critère de production**, représenté par la part du produit intérieur brut du Québec dans le produit intérieur brut canadien (23,3 pour cent). Soit un **critère historique de capacité fiscale**, représenté par une moyenne des revenus fédéraux prélevés au Québec,

ajustée par l'ajout de la valeur de l'abattement fiscal spécial du Québec égal à 16,5 pour cent (22,8 pour cent)[7].

Il est difficile de savoir quel critère ou quelle moyenne pondérée des trois critères ci-haut mentionnés sera retenu lors des négociations de succession entre les deux gouvernements. Pour les fins du raisonnement actuel, nous supposerons que le critère finalement retenu sera celui que nous avons précédemment utilisé pour évaluer la part du déficit fédéral supportée par les contribuables québécois, soit un pourcentage égal à 22,8 pour cent de la dette non-couverte par des actifs revenant au Québec.

La proportion du fardeau total de la dette fédérale revenant au Québec se rapprocherait alors de la formule suivante :

Tableau 2

Part du Québec dans la dette publique fédérale

1) 15,0 pour cent de 200$ milliards couverts par des actifs
2) 22,8 pour cent de 200$ milliards non couverts par des actifs
3) 18,9 pour cent de la dette fédérale totale de 400$ milliards

Dans ces circonstances, le Gouvernement du Québec serait dans l'obligation de transférer annuellement 18,9 pour cent du service total de la dette fédérale à un fonds spécial conjoint, soit un montant approximatif égal à 7 778$ millions pour l'année de base préalablement retenue, soit 1990. Puisque les Comptes Economiques assignent déjà un montant annuel d'intérêts égal à 7 305$ millions sur la dette fédérale versé en «dépenses» fédérales aux résidents du Québec, il est nécessaire de procéder à un ajustement des Comptes Economiques Provinciaux dans le budget consolidé du Gouvernement du Québec.

Dans le cadre des Comptes Economiques Provinciaux de 1990, si le Gouvernement du Canada versa 17,75 pour cent des intérêts sur sa dette aux résidents du Québec ou 7 305$ millions en 1990, le versement par le Gouvernement du Québec d'un montant annuel d'intérêts égal à

7. Certains organismes, tel l'Institut C.D. Howe, introduisirent un quatrième critère de répartition de la dette fédérale, soit les avantages historiques en fonction des transferts fédéraux passés. Un tel critère n'a aucun fondement logique parce que les régions comptant le plus de chômeurs, par exemple, se verraient assigner le plus grand fardeau de la dette publique, même si ce chômage régional a pu être la conséquence de politiques gouvernementales.

7 778$ millions signifierait un déficit extérieur à ce chapitre égal à 473$ millions pour l'année 1990. Cependant, comme on l'a déjà souligné, la part des intérêts versés à l'Ontario est indûment élevée, soit 61 pour cent. Cela reflète sans aucun doute le fait que les sièges sociaux des institutions financières qui administrent les portefeuilles d'avoirs sont surtout localisés en Ontario, même si leurs clients peuvent provenir du Québec ou d'ailleurs. Pour cette raison, la part des résidents du Québec dans les intérêts reçus du Gouvernement du Canada est sans doute supérieure à 17,75 pour cent. Un ajustement comptable égal à 1 pour cent à la fois du côté des recettes et du côté des dépenses ne nous apparaît guère exagéré pour tenir compte de cette effet de structure. Le déficit extérieur du Gouvernement du Québec au chapitre du service de la dette fédérale serait alors égal à 62$ millions pour 1990.

En conclusion, nous pouvons dire, d'une façon préliminaire, que l'impact fiscal statique négatif de la fusion des budgets du Gouvernement du Canada sur le territoire du Québec serait de l'ordre de -844 millions de dollars (-632$ millions au chapitre du déficit budgétaire annuel, -150$ millions au chapitre de la prime d'intérêt, -62$ millions au chapitre du service de la dette fédérale, ce qui représente un peu plus d'un pour cent (1,3%) du budget consolidé du Gouvernement d'un Québec souverain (voir le tableau 4 pour l'année de base 1990).

4. Les économies et les gains de rationalisation des dépenses d'opération gouvernementales

Quand une entreprise rencontre des difficultés financières, elle procède à des opérations de rationalisation afin d'abaisser ses coûts d'opération. Les contribuables du Québec sont présentement actionnaires-propriétaires de deux filiales fiscales, une à Québec, une à Ottawa. Pour éviter d'être écrasés sous le fardeau des taxes et des impôts, une rationalisation s'impose. Une alternative logique consiste à fermer une des filiales et à consolider toutes les opérations dans une seule. Laquelle fermer? La filiale-Québec ou la filiale-Ottawa? C'est une question à laquelle seul le peuple souverain du Québec est en mesure de répondre.

Si la population du Québec choisissait de consolider toutes les opérations gouvernementales à Québec, il serait légitime de se demander quelles seraient les économies qui découleraient de cette rationalisation.

Regardons quels sont les montants en cause. En 1990, les dépenses de fonctionnement en biens et en services du Gouvernement du Canada au Québec représentaient 5 780$ millions. Parallèlement, les dépenses de fonctionnement en biens et en services du Gouvernement du Québec se montaient à 11 061$ millions. Le reste des dépenses allaient principalement en transferts aux particuliers et aux entreprises, et au service de la dette.

La fusion simple des opérations gouvernementales signifierait donc des dépenses consolidées de fonctionnement égales à 16 841$ millions. Quelles seraient cependant les économies vraisemblables de rationalisation?

Il existe de nombreux dédoublements entre les ministères et les agences à Québec et à Ottawa. Déjà en 1978, deux chercheurs de l'Ecole Nationale d'Administration Publique, les professeurs G. Julien et M. Proulx, estimaient que 60 pour cent des 465 programmes gouvernementaux étudiés comportaient des chevauchements et des dédoublements [8]. Ils estimaient même à cette époque qu'une économie annuelle d'un milliard de dollars était possible avec une rationalisation de l'administration de ces programmes.

Plusieurs indices nous portent à croire que les économies de rationalisation des opérations gouvernementales pourraient être substantielles. À titre d'exemple, l'Ambassade du Canada (Haut Commissariat) à Londres emploie 480 personnes, tandis que la Maison du Québec à Londres a 26 employés. Même si l'Ambassade du Québec à Londres avait 100 employés, il en résulterait une grande économie pour le Québec [9].

Une extrapolation des économies identifiées en 1978 par les chercheurs Julien et Proulx établirait à 2$ milliards par année les économies de rationalisation qui découleraient aujourd'hui de la consolidation des deux administrations gouvernementales sur le territoire du Québec. Pour notre part, nous adoptons une position conservatrice, et nous supposons que le Gouvernement du Québec se fixe comme politique de réduire de 10 pour cent les coûts administratifs du budget consolidé de fonctionnement. L'épargne anticipée en frais de fonctionnement de toutes sortes pour l'année de base de 1990, serait alors égale à 1,7$ milliards.

5. *Les économies d'efficacité et de coordination des politiques et des programmes*

Le fait que deux paliers de gouvernements administrent des programmes gouvernementaux parallèles est une grande source d'abus et d'inefficacité. Ainsi, le Gouvernement du Québec administre le programme d'assistance sociale, mais c'est le Gouvernement du Canada qui gère le programme de l'assurance-chômage. Les deux gouvernements administrent des politiques et des programmes d'emploi et de formation de la main d'oeuvre, en plus d'administrer deux ministères du revenu, deux ministères de la santé, ...etc.

Quelles seraient les économies qui découleraient d'une coordination systématique de tous les programmes gouvernementaux? Il est difficile de chiffrer d'une façon précise de telles économies, même si elles sont certes possibles et souhaitables. Certains économistes vont même jusqu'à estimer des gains potentiels d'efficacité d'une valeur de 3$ milliards.

---

8. Germain JULIEN et Marcel PROULX, dir. Arthur TREMBLAY, *Le chevauchement des programmes fédéraux et québécois*, Ecole Nationale d'Administration Publique, Québec, 1978.

9. En 1990, le Gouvernement du Canada avait à son emploi 621 986 fonctionnaires. De ce nombre, 18,2 pourcent étaient des résidents québécois, soit 113 000 personnes. Parmi les fonctionnaires québécois au niveau fédéral, 67 000 travaillaient au Québec.

En termes de politique gouvernementale, il nous apparaît réaliste de proposer que le Gouvernement du Québec se fixe un objectif d'économiser 1,0$ milliard avec une meilleure coordination des programmes économiques et sociaux, lesquels sont administrés présentement par les deux gouvernements, même s'ils s'adressent à la même clientèle.

6. *Les économies découlant d'un changement de la structure des dépenses fédérales rapatriées au Québec*

Présentement, les contribuables du Québec contribuent pour 22,8 pour cent des taxes et des impôts fédéraux perçus au Québec, même si seulement 18,9 pour cent des dépenses fédérales créatrices d'emplois s'effectuent au Québec. Il s'agit d'un déficit de 3,9 pour cent des dépenses fédérales créatrices d'emplois que le Québec subit année après année.

En effet, selon une étude du Conseil des premiers ministres des Maritimes, effectuée en 1990, c'est au Québec que les dépenses fédérales créatrices d'emplois par habitant sont les plus basses[10]. En fait, les dépenses fédérales créatrices d'emplois au Québec (excluant les paiements de transfert) ne constituaient que 74,5 pour cent de la moyenne canadienne dans le budget fédéral de l'exercice 1988-89.

10. Phil HARTLING, *Federal Expenditures as a Tool for Regional Development*, Conseil des premiers ministres des Maritimes, 1990, p. 8.

Tableau 3

Dépenses fédérales créatives d'emplois par habitant par province, 1988-89

	TOTAL #1 (Incluant les paiements de transfert) (1)	TOTAL #2 (Excluant les paiements de transfert) (2)
1. Île-du-Prince-Edouard	6 130 $	3 184 $
2. Terre-Neuve	5 461	2 281
3. Nouvelle-Ecosse	5 306	3 307
4. Manitoba	5 139	3 571
5. Nouveau-Brunswick	4 824	2 464
6. Saskatchewan	4 168	3 084
7. Alberta	3 080	2 401
8. Colombic-Britannique	3 017	2 070
9. Territoires du N.-O.	2 912	2 473
10. **Québec**	**2 976**	**1 993**
11. Yukon	2 868	1 869
12. Ontario	2 714	2 055
CANADA	3 376 $	2 676 $

Source : *Federal Expenditures as a Tool for Regional Development*, May 1990, Council of Maritime Premiers, table 6, page 8, Phil Hartling.

1) Le **TOTAL #1** comprend les dépenses des ministères suivants : Environnement, Défense, Pêcheries, Assurance-chômage, Communications, Energie, Mines et ressources, Education post-secondaire, Emploi et Immigration, Agriculture, Vétérans, Conseil de la Recherche, Santé et Bien-être, Industrie, Sciences et Technologie, Travaux publics, Régime de pensions du Canada, Transferts fiscaux, Développement régional.

2) Le **TOTAL #2** exclut les prestations d'assurance-chômage, les transferts fiscaux, les dépenses pour le développement régional, et le régime des pensions du Canada.

Ce sont des provinces comme le Manitoba, la Nouvelle-Ecosse, la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Edouard qui reçoivent le plus de dépenses fédérales créatrices d'emplois. Seul le Yukon

reçoit moins de dépenses fédérales créatrices d'emplois que le Québec. Et même en considérant les transferts fédéraux en assurance-chômage et en transferts fiscaux, le Québec ne reçoit que 88 pour cent de la moyenne canadienne.

Le rapatriement des dépenses fédérales au Québec et leur consolidation dans le budget du Gouvernement du Québec pourraient donc représenter une occasion de stimuler la création d'emplois au Québec. Il existe une différence entre des transferts financiers et des dépenses publiques créatrices d'emplois. En effet, les transferts financiers aux particuliers ont davantage de chance de déverser sur des importations que ce n'est le cas pour les dépenses publiques créatrices d'emploi. En termes techniques, on peut dire que la propension marginale à importer des dépenses publiques est inférieure à celle des dépenses personnelles de consommation.

La consolidation des budgets publics devrait donc permettre la construction de plus d'écoles, plus de routes, plus de laboratoires, etc. Même s'il est très difficile de quantifier cet impact positif sur l'économie du Québec, on peut néanmoins s'attendre à ce que la consolidation des dépenses publiques soit un stimulant pour l'économie du Québec et ait un impact positif indirect sur les finances publiques. Quel serait cet impact? Tout dépendrait du montant dégagé pour des dépenses créatrices d'emplois et de la propension à importer à partir de ces dépenses. L'impact fiscal pourrait varier de 93 à 185$ millions selon les hypothèses. Pour les fins de notre exercice, nous retiendrons le montant moyen, soit 139$ millions.[11]

. **Les effets impondérables**

Il faut de plus prendre en considération les gains dynamiques qui découleraient vraisemblablement d'une plus grande confiance des Québécois en eux-mêmes, en tant que peuple devenu finalement maître chez lui après 222 ans de régime britannique et pan-canadien et 458 ans d'histoire depuis l'arrivée de Jacques Cartier en Amérique. Ces gains découleraient aussi vraisemblablement d'une plus grande solidarité sociale et d'une plus grande cohésion sociale.

Certains pourraient argumenter que ces gains dynamiques de nature économique et sociale ne feraient que contrecarrer les effets économiques négatifs découlant du départ possible de certains Québécois anglophones. Ceci n'est pas impossible, mais il est fort probable que les Québécois anglophones qui vivent au Québec ont déjà eu l'occasion de quitter le Québec au cours des vingt-cinq dernières années, et ont plutôt choisi le Québec, quelque soit son statut constitutionnel. Il y a fort à parier que les professeurs de l'Université McGill, par exemple, ne quitteront pas le

11. Un changement de structure dans 3,9 pourcent des dépenses publiques fédérales autres que le service de la dette (108 317$ millions) implique un montant égal à 4 224$ millions. Une baisse de la propension marginale à importer sur ces dépenses de 0,35 à 0,25 et un taux marginal d'imposition égal à 44 pourcent, augmenteraient les recettes fiscales de 185$ millions. Si la baisse de la propension moyenne à importer n'était que de 0,05, l'impact sur les recettes fiscales serait égal à 93$ millions.

Québec parce que celui-ci devient un pays souverain dans le cadre d'un ensemble économique nord-américain.

Pour toutes ces raisons, on ne peut dire avec certitude si l'accession du Québec à la souveraineté politique fera baisser ou hausser le taux de chômage. Aucun économiste ne peut conclure avec certitude dans ce domaine macroéconomique par définition, et encore moins prédire le contexte macroéconomique qui prévaudra dans cinq ou dans dix ans. À tout le moins peut-on dire que les facteurs positifs et les facteurs négatifs exerceront des influences contraires et tendront à se neutraliser. Si nous devions trancher, nous croyons que la consolidation des budgets publics et des politiques à Québec a davantage de chance de faire baisser le taux de chômage au Québec que de le faire augmenter, surtout à moyen et à long terme.

7. La balance fiscale nette de la souveraineté

C'est au chapitre fiscal et administratif que les gains sont les plus probables et les plus importants. Nous avons ajouté un montant égal à 632$ millions pour tenir compte de l'alourdissement du déficit budgétaire annuel découlant de la consolidation des budgets publics au Québec. Nous avons de plus estimé que des coûts transitoires de financement de l'ordre de 150 $ millions après deux ans étaient possibles. Nous avons aussi estimé que le financement de la vieille dette fédérale pouvait représenter pour le Québec un coût annuel d'environ 281$ millions par rapport aux Comptes Économiques Provinciaux et en tenant compte de la fonction de médiation financière des institutions financières avec un siège social ontarien pour les résidents québécois.

Par contre, les économies de rationalisation des appareils gouvernementaux devraient générer des économies annuelles d'au moins 1,7 $ milliards de dollars, tandis que les économies d'efficacité et de coordination des politiques et des programmes pourraient atteindre 1 $ milliard annuellement.

D'autre part, des gains économiques et sociaux de nature dynamique devraient contrecarrer les pertes économiques possibles originant des marchés privés. Ces gains et ces pertes dépendront du contexte macroéconomique futur et des politiques économiques futures de telle sorte qu'aucune évaluation fiable, même approximative, n'est possible à l'avance.

En conséquence, la balance fiscale statique et dynamique nette découlant de la consolidation des budgets du Gouvernement du Québec et du Gouvernement du Canada sur le territoire du Québec, selon l'année de base 1990 serait la suivante :

Tableau 4

Balance fiscale statique et dynamique nette découlant de la souveraineté du Québec - 1990

	Millions de dollars
- Alourdissement du déficit budgétaire annuel	- 632
- Coût additionnel et transitoire de financement des emprunts du Gouvernement du Québec	- 150
- Coût additionnel à moyen terme du financement de la dette fédérale existante	- 62
- Économies de nature permanente découlant de la rationalisation des opérations budgétaires	+1700
- Économies de nature permanente découlant de la coordination des politiques et des programmes	+ 1 000
- Rentrées fiscales dues à des dépenses créatrices d'emplois accrues	+ 139
Balance fiscale statique et dynamique annuelle nette	+1 995

Nous concluons que la consolidation des budgets fédéral et provincial en un seul budget au Québec serait possiblement de nature à alléger le fardeau fiscal total des Québécois d'un montant approximatif égal à 2,0 $ milliards, ce qui représenterait un montant égal à 3,0 pour cent du budget total du gouvernement d'un Québec devenu souverain.

Une conclusion générale et légitime s'impose donc. On peut dire que le Québec, en tant qu'entité politique, n'est pas à la remorque fiscale du Gouvernement du Canada. Tout indique que le Québec a pleinement les moyens fiscaux de s'assumer en tant qu'entité fiscale autonome. Nous concluons donc que l'accession possible du Québec à la souveraineté politique aurait, d'une part, un impact fiscal net relativement négligeable, et d'autre part, que cet impact serait tout probablement positif.

Appendice

Pourquoi certaines études[12] en arrivent-elles à la conclusion que l'accession du Québec à la souveraineté politique se solderait par des pertes économiques et fiscales importantes? La raison tient à quatre causes.

Premièrement, il n'est aucunement tenu compte dans ces études des actifs financiers et non financiers du Gouvernement du Canada lors de l'assignation au Gouvernement du Québec d'une partie du passif fédéral. En d'autres termes, il y est postulé que la population du Québec assumerait sa juste part de la dette publique fédérale sans recevoir en contrepartie sa juste part des actifs que le Gouvernement du Canada a accumulés au cours des ans avec cette dette.

Deuxièmement, les coûts fiscaux de la souveraineté sont arbitrairement gonflés par une double comptabilité. À titre d'exemple, on fait payer aux résidents québécois des intérêts sur la dette publique fictive d'environ 25 $ milliards que détient présentement la Banque du Canada. Or les Québécois sont actionnaires de la Banque du Canada et il serait illogique qu'ils paient des intérêts à un organisme qui leur appartient. Un autre exemple de double comptabilité découle des hypothèses d'exodes de population du Québec, lesquels s'accompagneraient d'une baisse d'entrées fiscales pour le Gouvernement du Québec. Cependant, on oublie de soustraire les coûts de financement de la dette fédérale qui seraient ajustés à la baisse au prorata de ces migrations hypothétiques de contribuables.

Troisièmement, on procède à des analyses économiques partielles pour certaines industries, et certains programmes, au lieu d'aborder la question dans son ensemble. On en arrive ainsi à des coûts dits de «bouleversement» sectoriels, sans d'aucune façon prendre en considération les gains économiques et sociaux dynamiques découlant de la souveraineté.

Quatrièmement, à partir d'une année fiscale de base, on extrapole d'une façon linéaire pour plusieurs années dans le temps certaines dépenses fédérales actuelles au Québec, oubliant que le Gouvernement canadien a déjà annoncé que plusieurs de ses transferts aux gouvernements provinciaux, notamment pour la santé et l'éducation, iront en décroissant au cours des prochaines années, pour atteindre zéro pour le Québec en 1996, en ce qui concerne les paiements au comptant.

Absence de prise en considération des actifs fédéraux, double comptabilité, analyse partielle et extrapolations linéaires dans le temps, assorties d'hypothèses ultra pessimistes et extrêmes concernant les taux d'intérêt et les investissements permettent alors de générer des scénarios indûment négatifs.

---

12. Voir : John McCallum et Chris Green, *Une rupture à l'amiable : conséquences économiques pour le Québec*, Institute C.D. Howe, Toronto, 1991; Patrick Grady, *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*, The Fraser Institute, Vancouver, 1991.

En réalité, le Gouvernement du Canada est avant tout, au plan fiscal, un mécanisme de la redistribution des revenus entre six provinces anglophones relativement pauvres (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Manitoba et Saskatchewan) et trois provinces anglophones plus riches (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique). C'est un montant annuel d'environ 10-12 $ milliards qui est ainsi redistribué des trois provinces anglophones riches aux six provinces anglophones pauvres. C'est cette réalité politique fondamentale qui rend virtuellement impossible toute décentralisation politique véritable à l'intérieur du système fédéral canadien actuel. Le Québec depuis cinq à six ans reçoit peu ou pas de transferts nets du Gouvernement du Canada. D'une année à l'autre, la situation fiscale nette du Québec est légèrement positive ou légèrement négative. On peut cependant croire qu'avec la baisse annoncée dans les paiements fédéraux au comptant pour la santé et l'éducation, le Québec pourrait devenir de plus en plus perdant à l'intérieur du système fiscal fédéral canadien.[13]

13. Pour des modèles de prévision macroéconomique, voir : R. TREMBLAY, *Macroéconomique moderne, théories et réalités*, Éditions Études Vivantes, Montréal, 1992, 628 pages. Pour une analyse des aspects commerciaux de la souveraineté, voir : R. TREMBLAY, «Constitutional Political Economy and Trade Policies Between Quebec and Canada», *Broken Links: Trade Relations after a Quebec Secession*, Institut C.D. Howe, Toronto, 1991, pp. 70-81; R. TREMBLAY, «Le Québec face à l'intégration économique canadienne et nord-américaine», dans Alain Gagnon et François Rocher Eds., *Les obstacles à la souveraineté : l'opinion des experts*, VLB éditeur, Montréal, 1992.

Annexe statistique

Tableau 5

Recettes et dépenses des divers paliers de gouvernement au Québec, 1990

(millions de dollars)

	Gouvernement du Canada	Gouvernement du Québec	Gouvernements municipaux	Toutes les administrations publiques
I. Recettes				
Impôts directs des particuliers	13 995	16 612	-	32 959
Impôts des sociétés	2 538	499	-	3 037
Impôts des non-résidents	418	-	-	418
Impôts indirects	6 911	9 171	5 056	21 138
Autres transferts des particuliers	6	888	104	998
Revenus de placement	2 352	3 304	170	7 076
Transferts des autres gouvernements	-	7 051	6 513	-
RECETTES TOTALES	26 220	37 525	11 843	65 626
II. Dépenses				
Dépenses courantes en biens et services	5 780	11 061	10 067	32 049
Transferts aux particuliers	11 020	8 901	2	23 135
Transferts aux sociétés	928	1 460	208	2 596
Subventions d'équipement	353	102	-	455
Service de la dette publique	7 305	5 193	1 405	14 034
Transferts aux autres gouvernements et aux hôpitaux	7 204	11 848	-	-
DÉPENSES COURANTES TOTALES	32 590	38 565	11 682	72 269
Investissements moins dépréciation	88	468	1 197	1 500
EMPRUNTS NETS	6 454	1 508	1 036	8 143

Source : *Comptes Économiques Provinciaux*, Statistique Canada, Cat. n°- 13-2135. Division des mesures et de l'analyse des industries, Ottawa,

N.B. : Selon les comptes nationaux, les régimes de pension des employés de l'état sont présumés s'autofinancer selon la règle de la répartition ou du «pay-as-you-go». En conséquence, les cotisations annuelles et les revenus de placement font partie des recettes courantes et les prestations annuelles font partie des dépenses courantes. Les obligations gouvernementales à l'endroit des régimes publics de retraite contribuent une sorte de dette implicite lorsque les engagements du gouvernement dépassent les actifs accumulés.

Références

ARROW, K.J. et BOSKIN, M. J., Eds., *The Economics of Public Debt*, Londres, MacMillan Press, 1988.

COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Québec, 1991.

MANSELL, R.L. et SCHLENKER, R. C. *An Analysis of the Regional Distribution of Federal Fiscal Balances, Updated Data*, Department of Economics, University of Calgary, 1990, 16 pages.

KITCHEN, H.M. et VAILLANCOURT, F. «The Federal Grants-in-lieu of Property Taxes Program: An Assessment», *Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne*, Juillet-août 1990.

MONTMARQUETTE, C. et DALLAIRE, C. «Le rendement des obligations provinciales et l'incertitude politique : Une analyse de séries chronologiques», *L'Actualité Économique*, Juillet-septembre 1980, pp. 388-402.

RAYNAULD, A., *Les enjeux économiques de la souveraineté*, Cahier 9034, Département de sciences économiques, Université de Montréal, 1990, 46 pages.

TREMBLAY, R., *Macroéconomique moderne, théories et réalités*, chapitre 14, Éditions Études Vivantes, Montréal, 1992, 628 pages.

Mario Polèse

La souveraineté et les emplois de siège social au Québec : éléments d'analyse et de réflexion

Cet avis commandé par la Commission n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par l'auteur

1. Sièges sociaux : il y en a de tous les genres

D'entrée de jeu, soulignons que le terme de «siège social» désigne une entité (ou lieu de travail, si l'on préfère) dont l'ampleur et les contours peuvent beaucoup varier d'un cas à l'autre. Dans certains, le siège social se limitera à une adresse, avec à peine quelques employés; l'entreprise décidera de maintenir un tel «siège social» pour des raisons d'histoire (le lieu de fondation), d'image, ou encore pour des raisons fiscales bien que cette dernière raison soit moins importante qu'on ne le pense souvent. À l'autre pôle, le siège social peut constituer le véritable lieu de décision et de pouvoir de l'entreprise, avec tout son personnel de gestion centrale (planification, finances, services juridiques...) en plus d'autres divisions connexes : R & D, marketing, publicité, etc. Le lieu du siège social sera alors le lieu de résidence du PDG et des cadres supérieurs.

Le poids du siège social dans l'entreprise dépendra surtout de la dispersion géographique de ses activités et de sa philosophie de gestion. Selon les circonstances et les choix de l'entreprise, la gestion sera plus ou moins centralisée ou éclatée. Entre les deux pôles (siège social symbolique/siège social unique centralisé), il existe une gamme quasi infinie de possibilités, sans oublier les sièges sociaux «intermédiaires», c'est-à-dire les sièges sociaux de divisions ou filiales, les sièges sociaux régionaux, ou encore les autres bureaux de l'entreprise. Comme secteur d'activité économique, il s'agit toujours de désigner des établissements dont la fonction principale est la gestion (au sens le plus large du terme) des actifs et des activités de l'entreprise.

2. La localisation du siège principal : une question de contrôle

Pour ce qui est de la localisation du siège **principal** (en haut du sommet de l'entreprise), elle sera presque toujours déterminée par le lieu d'origine de l'actionnaire principal (ou des actionnaires principaux) ou, dans les cas où la propriété est très dispersée, par les cadres supérieurs qui contrôlent effectivement l'entreprise. Ce dernier cas n'est pas très fréquent; au Canada, Alcan et BCE (Bell Canada Entreprises) en sont des exemples. De fait, les sièges sociaux (principaux) ne sont pas très mobiles. En vertu de ce que je vais appeler le principe de l'**origine géo-culturelle**, le siège social principal ne sortira jamais, sauf dans des cas rarissimes, de l'espace «national» dont il est originaire, à condition que le même groupe «national» en conserve le contrôle. Une entreprise française n'établira jamais son siège social international ailleurs qu'en France; il en va de même pour des entreprises sous contrôle coréen, allemand, etc. Le même raisonnement s'applique à des entreprises sous contrôle québécois (francophone).

La mobilité des sièges sociaux principaux se limite à l'espace géo-culturel auquel ils appartiennent. Les entreprises américaines sont mobiles à l'intérieur des États-Unis, les entreprises françaises à l'intérieur de la France, etc. Le cas canadien est exceptionnel puisqu'il comporte deux espaces géo-culturels qui, de surcroît, sont devenus de plus en plus «distincts». La francisation du Québec est un phénomène récent. Il y a à peine une génération le Québec appartenait encore, à plusieurs égards, à l'espace géo-culturel «canadian» ; si bien qu'une

entreprise sous contrôle anglo-canadien, et dont le siège social était à Montréal, n'avait pas le sentiment d'être localisée en dehors de son espace géo-culturel naturel. Mais les temps ont changé. **Lorsque nous parlons de la possibilité de perdre des sièges sociaux principaux, cette possibilité se limite par définition aux entreprises qui ne sont pas sous contrôle franco-québécois.** À moins d'un tremblement de terre, les sièges sociaux sous contrôle franco-québécois ne sont pas «à risque»[1]. Cependant, cela ne veut pas dire que certains emplois de siège social n'y sont pas à risque; nous y reviendrons.

3. *Les autres emplois de type siège social*

Pour les autres emplois de type siège social au Québec, il s'agit toujours de sièges «intermédiaires», à savoir, le siège social canadien d'une entreprise sous contrôle étranger (dont le siège social principal se trouve donc ailleurs), le siège régional (pour le Québec) d'entreprises sous contrôle anglo-canadien ou étranger, ou encore d'autres emplois sis au Québec pour gérer des actifs ici même s'ils ne sont pas formellement classés dans des établissements de type siège social. Sauf pour le premier cas, l'importance de l'emploi de type siège social au Québec dépendra de l'importance des actifs à gérer ici, mais aussi de la philosophie de gestion de l'entreprise, des coûts de communication (avec la filiale québécoise) et des considérations propres au type de produit ou service.

Finalement, peut également entrer en jeu l'obligation (ou non) d'être incorporée au Québec pour y gérer des actifs. Dans le cadre juridique actuel, propre à une union économique et politique, l'incorporation peut se faire au niveau de l'union (canadienne); si bien qu'il n'existe pas d'obstacle juridique à la gestion des actifs québécois à partir d'autres provinces ou la gestion d'actifs canadiens à partir du Québec. Il est difficile de dire dans quelle mesure l'aspect purement juridique provoque un impact d'emploi significatif au delà des obligations formelles (définition du lieu de résidence des administrateurs de la société, adresse légale pour fins d'impôt, etc.). Au delà des obligations juridiques que peuvent lui imposer un État, la décision de l'entreprise de transférer plus ou moins de responsabilités (et donc d'emplois) d'un bureau à un autre dépendra de sa stratégie de développement et de gestion, mais aussi des préférences de ceux (et celles) touchés par les transferts.

4. *Sièges sociaux et souveraineté : débuts d'analyse*

Ceci étant, regardons maintenant l'enjeu pour le Québec dans l'hypothèse de la souveraineté. C'est l'impact économique qui retiendra l'attention, à savoir les pertes ou gains possibles en termes d'emplois. Au tableau 1, nous résumons, de façon schématique, les catégories d'emploi en cause selon la propriété et la répartition des actifs des entreprises. Le tableau se limite aux

1. Dit en termes plus directs : on pourra fermer la province le jour où la BNC décidera de déménager son siège social à Toronto.

emplois directs de type siège social, sans tenir compte de l'effet multiplicateur possible sur d'autres catégories d'emploi. Pour des raisons évidentes, nous n'indiquons pas de chiffres bien que nous nous référions parfois à des données d'autres sources dans l'analyse qui suit.

Tableau 1

Perte ou gain d'emploi de siège social au Québec en cas de scission sans droit d'incorporation commun pour le Québec et le Canada, selon le statut de la société et la répartition de ses actifs

		Siège social canadien	Répartition des actifs		
			Québec	Canada	Reste du Monde
	Statut / Propriété				
Q1	Québécoise	Qué.	nul	perte	nul
C1	Canadienne	Qué.	nul	perte*	perte probable*
C2		Can.	gain	nul	nul
É1	Étrangère	Qué.	nul	perte*	
É2		Can.	gain	nul	

L'indication «perte» ou «gain» réfère aux emplois administratifs (de type siège-social) associés aux actifs.

Les cas suivis d'un * désignent les emplois qui sont également «à risque» en cas de maintien du droit d'incorporation commun Canada-Québec

Le tableau doit s'interpréter de la façon suivante : une «perte» signifie que les emplois consacrés à la gestion des actifs (selon les rubriques du tableau) seront transférés à l'extérieur du Québec, en cas de souveraineté sans droit d'incorporation commune Canada-Québec. À titre d'illustration, le «nul» pour les actifs au Québec de sociétés sous contrôle québécois (la ligne «Q1», la colonne «Québec») veut dire que les sociétés en cause continueront en toute probabilité à gérer leurs activités au Québec à partir de leur siège social principal ici. Le «nul» signifie qu'il n'y aura pas de changement dans le nombre d'emplois au Québec, consacré à la gestion des actifs en question.

5. *Les sociétés sous contrôle québécois*

Selon des estimations (toujours à traiter avec prudence), la majorité des emplois de type siège social au Québec se trouverait aujourd'hui dans la catégorie Q1; entre 50 et 60 % du total. C'est un bonne nouvelle; cependant, c'est aussi la contrepartie de la «provincialisation» croissante de notre structure de sièges sociaux à mesure que des entreprises québécoises sous contrôle canadien (C1 au tableau) transfèrent des fonctions à l'extérieur du Québec, en règle générale à Toronto. En cas de souveraineté sans incorporation pan-canadienne, les sociétés québécoises (Q1) seraient obligées de créer des filiales «canadians» pour gérer leurs actifs dans le reste du Canada (d'où la signe «perte» au tableau). Pensons à des sociétés comme Téléglobe Canada, Provigo, SNC-Lavalin, la BNC, la Laurentienne, etc. L'importance du transfert d'emploi hors-Québec dépendra de l'importance relative des actifs «canadians» dans leur portefeuille, mais aussi des stratégies de gestion propres aux entreprises.

Pour les multinationales québécoises (Q1, avec des actifs sous la rubrique «reste du monde»), il n'y pas de raison de croire que la souveraineté les amènera à changer le lieu de gestion centrale de leurs actifs étrangers (donc, le signe «nul»); nous pensons à des sociétés comme Cascades ou Bombardier. Pour le Québec, pour Montréal en particulier, cette catégorie offre sans doute le meilleur potentiel de création d'emplois au titre des activités de siège social.

6. *Les sociétés ici sous contrôle canadien*

La désignation C1 regroupe les sociétés sous contrôle canadien, mais dont le siège social principal se trouve au Québec. Par «canadien» nous entendons les sociétés pour lesquelles la participation québécoise est minoritaire (elle peut être significative cependant). Cela se reflétera dans la composition du C.A. ou dans la liste des actionnaires. Cependant, le concept de «contrôle» reste ouvert à des interprétations divergentes, nous en sommes conscients. Cette catégorie regroupe plusieurs grandes sociétés qui font l'orgueil de Montréal : Alcan, BCE, CP, Banque de Montréal, Banque royale, Seagram, Domtex, Air Canada, etc. Leur part dans l'ensemble montréalais des sièges sociaux à cependant connu une baisse significative (mais difficile à mesurer) au cours des deux dernières décennies. C'est ici que la «fuite» vers Toronto des fonctions de sièges sociaux s'est surtout fait sentir, pour des raisons qu'il n'est plus besoin d'expliquer, corollaire de la «provincialisation» dont nous parlions plus haut. Selon certaines estimations, les sociétés à contrôle canadien compteraient aujourd'hui pour moins de 20 % de l'emploi des sièges sociaux à Montréal; mais ce chiffre dépasserait sans doute les 30 % pour les grands sièges sociaux de 1000 employés et plus.

Suite au transfert de fonctions, plusieurs ne sont plus *de facto* que des sièges quasi régionaux ou des sièges sociaux «symboliques». D'autres, comme Alcan, maintiennent toujours à Montréal toutes les fonctions d'un siège social canadien et international. Cependant, sans autres informations, il est difficile de savoir dans quelle mesure les sociétés dans la catégorie C1 ont **déjà transféré** la majorité de leurs fonctions canadiennes hors-Québec, à Toronto ou ailleurs; selon les proportions retenues, les «pertes» projetées au tableau (sous la colonne «Canada») seront

plus ou moins importantes. Il est raisonnable de penser que plusieurs sociétés ont déjà en partie adapté leur structure de fonctionnement à la réalité des deux sociétés distinctes; si bien que le transfert supplémentaire de fonctions (en cas de souveraineté) serait peut-être moins important qu'on ne le craint parfois. Cependant, il y aura inévitablement des transferts, en vertu de la même logique que le cas Q1.

Là où les sociétés C1 se distinguent de celles de Q1, c'est que les premières choisiront, dans des proportions difficiles à deviner à l'avance, de changer le site de leur siège social **principal**, en vertu du principe de l'origine géo-culturelle énoncé ci-haut. Plusieurs voudront conserver leur identité canadienne, comme premier lieu d'appartenance nationale. Dans ce cas, le siège social ici se transformera en siège de la division québécoise d'une société dont le siège social principal se trouvera désormais à Toronto ou ailleurs. Les pertes sous la colonne «Canada» seront d'autant plus élevées.

Cependant, là où l'impact d'un transfert du siège principal risque de se faire le plus sentir c'est sous la colonne «reste du monde». Il est fort probable qu'un transfert vers Toronto du siège principal provoquera à son tour un transfert (quasi total) des activités internationales; du moins celles qui restent encore à Montréal. Il est habituel que les grandes décisions internationales se prennent au siège social principal de la société, et non pas dans l'une de ses filiales. Pour la plupart des multinationales dans la catégorie C1 (dont l'Alcan est peut-être l'exemple type), les fonctions de gestion internationale occupent beaucoup plus de place et donc de personnel que la gestion des actifs canadiens hors-Québec. Cependant, leur transfert est davantage une question de probabilité que de certitude en cas de scission, raison pour laquelle nous indiquons «perte probable».

7. Les sociétés ici sous contrôle étranger

La situation des sociétés étrangères dont le siège social canadien se trouve au Québec (É1) est analogue à la catégorie C1; pour gérer leurs actifs «canadians» elles devront désormais créer une filiale de l'autre bord de la rivière des Outaouais. Aussi, comme C1, elles possèdent l'option de déménager leur siège pan-canadien ailleurs, n'étant pas liées au Québec par le principe de l'origine géo-culturelle. Peu de sociétés étrangères sont dans cette situation; ne viennent à l'esprit spontanément que la BNP et le Crédit lyonnais. La plupart des sociétés étrangères au Canada ont installées leur siège social dans la ville-reine, et tombent donc dans la catégorie É2 (voir ci-bas). Si certaines (É1) ont choisi le Québec malgré la force d'attraction de Toronto, c'est parce que des affinités culturelles les attirent ici ou bien parce qu'elles y ont la majorité de leurs actifs canadiens. Dans les deux cas, la majorité des fonctions resteront ici; la scission du siège social (avec une nouvelle pour gérer les choses «canadians») n'impliquera probablement pas un transfert important d'emplois.

8. Les autres sociétés sous contrôle canadien ou étranger

La scission géographique du droit à l'incorporation comportera également des gains. On n'a qu'à inverser le raisonnement que nous avons appliqué aux sociétés québécoises (Q1) pour l'appliquer aux sociétés canadiennes hors-Québec, mais qui possèdent des actifs ici : Noranda, Eaton, Weston, Labatt, Toronto-Dominion, Canada Packers, etc. (C2). Nous pouvons y ajouter les sociétés étrangères dont le siège canadien se trouve à l'extérieur du Québec : Mac Donald's, General Motors, Imperial Oil, Honda, Exxon, etc. (É2). Toutes ces sociétés se trouveraient maintenant dans l'obligation de fonder une filiale proprement québécoise pour gérer leurs actifs ici. Le «gain» pourrait être considérable, mais difficile à connaître à l'avance.

Comme pour les déplacements d'emplois de Q1 dans le sens inverse, l'importance du transfert des emplois vers le Québec (de C2 et É2) dépendra de l'importance relative des actifs québécois dans leur portefeuille canadien, mais aussi des stratégies de gestion propres aux entreprises. Cependant, les gains probables au titre de C1 et É2 l'emporteront sans doute sur les pertes probables au titre de Q1 et É1, ne serait-ce que parce que le premier groupe touche un nombre beaucoup plus important d'entreprises. C'est finalement le comportement de la catégorie C1 qui demeure la variable-clé dans tout scénario global de gains et de pertes.

9. Conclusion

Il est difficile de prévoir à l'avance l'effet net des transferts possibles et probables d'emplois. De plus, les pertes projetées assorties d'un astérisque sont également «à risque» dans le régime actuel, et le resteront dans un cadre de souveraineté avec droit commun d'incorporation Canada-Québec. Ce sont ces catégories (avec *) qui, par le passé, furent à l'origine du transfert des fonctions vers Toronto et donc du déclin relatif de Montréal comme centre d'affaires. Nous ne pouvons pas empêcher la Banque royale, Air Canada ou Domtex de transférer des fonctions à Toronto. Dans la mesure où ces transferts se poursuivent, indépendamment du débat constitutionnel, le coût éventuel d'une rupture (sans droit commun d'incorporation) sera d'autant plus faible; c'est-à-dire que le poids des «pertes» diminuera à mesure que le temps passe. Si les transferts prennent trop d'ampleur à l'avenir, le Québec n'aura plus beaucoup d'intérêt à insister sur le maintien d'un droit commun en matière d'incorporation. Mais, pour le moment, il peu probable que nous en soyons rendus là.

Si le Québec désire minimiser les perturbations, il a tout intérêt, dans le contexte actuel, à négocier le maintien d'un droit d'incorporation commun. Cependant, ceci n'aura d'intérêt que si les deux parties y consentent. Le faire de façon unilatérale n'aura aucun sens; nous subirions toutes les «pertes» sans chercher les «gains». Les nôtres seraient obligés de s'incorporer là-bas (ou à déménager), mais sans contrepartie.

Dans l'hypothèse (souhaitable) du maintien d'un droit d'incorporation commun, que pouvons nous faire de plus pour convaincre les sociétés en cause à conserver le maximum de leurs fonctions de siège social ici ? En gros, le défi ne sera pas très différent de celui auquel nous

faisons déjà face : maintenir une fiscalité (corporative et personnelle) concurrentielle, minimiser les effets négatifs de la législation linguistique sur les sociétés en cause, promouvoir l'entrepreneurship québécois et la promotion des cadres francophones au sein des entreprises (de type C1), prévenir dans la mesure du possible des prises de contrôle extérieures, encourager la participation québécoise au capital-actions des entreprises, etc.

Dans un cadre de souveraineté, d'autres précautions s'imposeront en plus :

. assurer le libre mouvement international des capitaux, sans menace de contrôle de change ou autres mesures du genre; le maintien de la devise canadienne comme monnaie commune facilitera grandement les choses à cet égard;

. assurer le libre mouvement des personnes avec le reste du Canada, sans entrave. Il n'est point nécessaire de souligner l'importance de la mobilité géographique du personnel pour les entreprises. Le maintien d'un genre de citoyenneté commune (ou des citoyennetés interchangeables) facilitera les choses sur ce plan;

. maintenir un cadre réglementaire commun dans des domaines qui touchent l'intégrité des sociétés : les exemples de Téléglobe et de Bell Canada viennent à l'esprit en matière de communication;

. prévoir la possibilité de sociétés publiques communes avec participation (en capital-actions) des deux États : Air Canada, CN, etc.

Gary Caldwell

L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise

La transcription intégrale du témoignage de Gary Caldwell se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 36, 7 avril 1992

Préambule

On m'a demandé de me pencher sur trois questions, soit : combien d'anglo-Québécois quitteront le Québec advenant la séparation du Québec du Canada; qu'est-ce qui pourrait être fait pour les rassurer; et finalement, quels droits devrait-on leur accorder? Alors, j'alignerai mes propos en fonction de ces trois questions, faisant fi des explications et des précisions qui sont de rigueur lorsqu'on traite de sujets si complexes et si difficiles à cerner. Toutefois, en ce qui concerne le départ des anglo-Québécois, une brève mise en contexte historique s'impose.

1. Départs, le contexte

Il faut savoir que, historiquement - au moins depuis la Confédération - les anglo-Québécois quittent le Québec régulièrement et en grand nombre. Lors de l'ouverture de l'Ouest canadien au tournant du siècle, il y a des cantons de l'Estrie qui ont connu la perte de la moitié de leur population anglaise entre deux recensements (par exemple de 1901 à 1911).

À ceci il faut ajouter que la population francophone a aussi connu des périodes de départs nombreux. A la fin du siècle, entre approximativement 1885 et 1910 - vingt-cinq ans - le total des départs équivalait à un tiers de la population francophone en place au Québec au début de cette période (Y. Lavoie). Les années soixante ont aussi vu une migration importante des francophones hors du Québec. Et pensons aux quelque 250 000 Québécois francophones maintenant en Floride, ceux qui préfèrent vivre hors d'un Québec non-séparé. Combien de Québécois francophones vont les rejoindre advenant la séparation du Québec? La classe politique ne le sait pas, mais une proportion importante de la population - comme le héros du Matou - rêve de s'établir aux Etats.

Toutefois, depuis la deuxième guerre, les anglophones ont été, en général, dix à quinze fois plus disposés à quitter le Québec que les francophones. Jusqu'à dernièrement, cette saignée habituelle était cachée par un renouvellement régulier nourri de trois sources : la migration d'autres provinces, l'immigration internationale anglophone et l'assimilation de francophones et d'allophones. Ces trois appuis «extérieurs» étant substantiellement réduits, les départs - même au niveau habituel - deviennent plus dramatiques.

L'ordre de grandeur des départs et l'influence des perturbations politiques nous sont révélés par ce que nous connaissons des départs dans la période 1966 à 1981. Plus de 100 000 anglophones ont quitté le Québec pendant chacun des trois lustres (période de cinq ans) de cette période de quinze ans (Termote et Gauvreau 1988, Caldwell 1992). Pendant le lustre un peu exceptionnel de 1976 à 1981, plus d'un quart des Québécois de langue maternelle anglaise avec un diplôme universitaire, et plus d'un tiers des diplômés anglophones entre 25 et 34 ans, ont quitté le Québec pour une autre province! (Gauthier 1988).

Ces départs, et le tarissement des sources de renouvellement, ont amorcé, depuis 1971, le déclin absolu de la population anglophone du Québec, et un changement de la composition de son capital humain. Cette population est devenue bi-modale : un segment avec des revenus et des qualifications supérieurs, et un segment de personnes plus démunies; le centre, la classe moyenne, a été comme creusé. Par contre, c'est une population plus stable en ce sens qu'il y a moins de roulement, et sa fécondité augmente! Mais c'est une population déclinante et démoralisée. On sait qu'au moins le quart des jeunes ont décidé, déjà, de partir; et cette proportion est probablement plus haute à Montréal.

Cependant, il faut garder à l'esprit que la raison immédiate des départs est le plus souvent économique : le manque réel ou perçu d'emplois. La situation politique vient, généralement, en deuxième.

Il est vrai que le rythme des départs s'est ralenti pendant la période 1985 à 1990; toutefois la plupart des observateurs sont d'accord pour dire qu'il y a un nouvel exode en progression présentement. Un climat pré-référendaire et une victoire «souverainiste» comme celle de 1976 amènerait, vraisemblablement, un exode au moins aussi important que celui de 1971 à 1981, c'est-à-dire une diminution d'au moins dix pour cent en termes absolus pendant la décennie 1991 à 2001. C'est sûr, beaucoup des anglo-Québécois plus mobiles sont déjà partis, mais la souveraineté en pousserait à partir plusieurs qui sont encore en place, surtout à Montréal.

2. La situation à Montréal

Effectivement, la situation à Montréal et celle hors de la région métropolitaine ne sont pas les mêmes. Il vaut la peine d'élaborer sur cette différence pour mieux répondre aux trois questions qui nous occupent.

Beaucoup de Montréalais anglophones ont été plus mobilisés par une rhétorique que j'appelle néo-libérale et qui est axée sur les questions des droits individuels dans l'abstrait, c'est-à-dire, désincarnés du contexte socio-historique où doivent vivre les individus. Ainsi leur sens de privation est plus aigu, et effectivement, ils ont plus perdu en termes de statut et emplois. Le discours se situant à l'intérieur de la logique néo-libérale, ils resteront frustrés à moins d'un retour du bilinguisme intégral, ce qui est inconcevable pour un Québec qui veut se maintenir comme société distincte (Legault 1992). Le discours de Richler est un bon exemple de cette frustration.

Plus mobiles, plus convaincus qu'ils subissent une suppression de leurs droits, ils vont partir en bonne partie de toute façon. Et ils se le doivent de partir : selon leur vision ils ne peuvent pas être heureux au Québec, même dans celui d'aujourd'hui. Donc la question de l'accession à la souveraineté n'est pas déterminante dans leur cas. C'est un milieu dont le leadership actuel ne peut plus imaginer un avenir satisfaisant à l'intérieur d'un Québec faisant ce qu'il faut pour se maintenir comme société, face aux contraintes inhérentes à sa situation géopolitique. Beaucoup de Montréalais anglophones, sauf peut-être dans certains milieux particuliers, sont en train de

quitter à mesure que leur niveau de qualifications et la disponibilité ailleurs d'emplois comparables à ceux qu'ils détiennent actuellement le permettent. Plusieurs de ceux qui pensent à partir sont par ailleurs très attachés à Montréal et reviendront peut-être.

Maintenant, l'âme et l'avenir de l'anglo-Québec n'est plus à Montréal, région où demeurent, présentement, quatre-vingt p. cent de la population anglophone du Québec. Dans leur cas, avec le leadership actuel, c'est peine perdue ... on s'est décidé à se déraciner.

3. Hors de Montréal

Bien qu'il comprenne à peine cent mille individus, l'anglo-Québec des régions se présente autrement. Chez cette population, plus enracinée culturellement et géographiquement, il y reste des vestiges de l'ancien nationalisme canadien-anglais (en opposition à un nationalisme anglophone pan-canadien). Cette population, bien qu'en contraction et également démoralisée quant à son avenir, est moins mobilisée dans la rhétorique néo-libérale, ce qui veut aussi dire moins montée contre le Québec français. Par exemple, lors du réalignement récent d'Alliance Québec par Reed Scowen, comme par *A New Vision* (une expression de ce néolibéralisme), toutes les associations de région ont pris leurs distances vis-à-vis Alliance Québec. Les anglo-Québécois des régions avaient des réserves sur ces positions parce qu'ils ont vu la promotion de l'anglais, en tant que langue seulement, comme étant une provocation envers leurs concitoyens québécois.

Cette différence culturelle se manifeste, par exemple, dans une reconnaissance de la nécessité de protéger une société francophone distincte, un plus grand attachement à la culture politique canadienne d'avant 1982, et un enracinement géographique plus profond. Tout ceci n'est pas étranger au fait que ces anglo-Québécois des régions ont effectivement plus de contacts avec des francophones.

Là où ils constituent un nombre suffisant - un seuil critique - ces anglo-Québécois des régions, bien que soumis aux mêmes pressions économiques, sont plus aptes, potentiellement, à rester au Québec. Mais, je le répète, ils sont démoralisés et disposés à prendre peur : soit sous l'influence du leadership de Montréal, soit parce qu'ils n'arrivent pas à se convaincre qu'ils sont des vrais Québécois.

4. Comment les rassurer

La population anglo-québécoise souffre d'une inquiétude activée par la rhétorique néo-libérale et par une posture défensive et quelque peu agressive de certains milieux nationalistes. Par exemple, des jeunes interrogés tout récemment par le Townshippers disent ne pas avoir été victimes de «discrimination» parce qu'ils sont anglophones, mais ils ont «entendu parler» d'une telle discrimination. Lorsqu'«Action Québec» est passé dans les Townships l'année dernière (à

la chasse aux affiches bilingues ou anglaises), leurs craintes selon lesquelles on cherche à les exclure se trouvaient à être confirmées.

Il est vrai que le milieu majoritaire québécois, au moins celui de la classe politique, n'accorde pas beaucoup de reconnaissance à l'anglo-Québec : on n'a qu'à lire le rapport Arpin où on va jusqu'à évacuer, dans le domaine des arts et de la culture, toute l'histoire qui n'est pas le fait des francophones. Dans ce rapport, on passe tout simplement par-dessus, ou à côté du Québec anglais.

On en est encore, chez plusieurs de la classe politique québécoise, à l'étape d'une mentalité de conquis. Parce qu'on se dit diminué (Cormier) par la conquête, on est défensif par rapport à tout ce qui concerne la culture du conquérant d'autrefois (Dufour 1990). La reconquête francophone du Québec n'a pas encore amené la confiance et la sérénité du conquérant. On va jusqu'à escamoter l'histoire du Québec de 1759 à nos jours. On admet difficilement que les institutions britanniques ont été pour quelque chose dans l'épanouissement du Québec français en sol américain, et on voit dans une Confédération qui a permis au Québec la consolidation d'assises politiques suffisantes pour faire la Révolution tranquille une défaite à ne pas reprendre (Dumont 1992).

Pour que des anglo-Québécois restent, ceux qui y sont disposés, il va falloir faire en sorte qu'ils puissent se voir comme citoyens à part entière. Et pour que ceci puisse être possible, il va falloir quatre dispositions dans la classe politique majoritaire.

Premièrement, il va falloir que le Québec réhabilite et valorise l'histoire du Québec anglais. Pourquoi l'histoire, plutôt que le Québec anglophone contemporain? Parce que la société québécoise elle-même ne survivra pas à moins d'avoir une visée conservatrice ... il faut **conserver** une société. En ce qui concerne le Québec anglais, la même logique s'applique. Il ne peut pas être question de promouvoir un Québec anglophone ou anglicisant : ce qu'il faut valoriser et réhabiliter, c'est la contribution que l'anglo-Québec a fait à la société québécoise. Une fois cela fait, l'anglo-Québec pourrait, s'il choisit de le faire, se conserver en tant que milieu québécois. La préservation du Québec, et de l'anglo-Québec, passe par la culture, ce qui veut dire par la légitimation par l'histoire.

Deuxièmement, il va falloir que l'État québécois, souverain ou non, décide qu'il représente et protège la société civile entière, et non pas seulement la nation francophone. Et, en corollaire - mais c'est un enjeu pour toute la société québécoise - il va falloir trouver le moyen de rendre la technocratie plus respectueuse de la société civile. Sans société civile, il n'y aura ni nation ni État québécois.

Troisièmement, il va falloir clarifier les règles du jeu pour que tous ceux qui voudraient participer puissent le faire. La loi 101, est-elle là pour rester ou non? Le recul vis-à-vis la loi 101 et la subséquente trahison lorsqu'on a décidé de ne plus reculer ont fait plus de dommage que si on avait laissé la loi telle quelle.

Quatrièmement, il faudrait continuer de s'appuyer sur la constitution québécoise vivante (en opposition à une nouvelle codifiée et enchâssée). Les anglo-Québécois de l'ancienne culture politique canadienne-anglaise savent que la culture politique québécoise, avec la souveraineté parlementaire et ses libertés d'inspiration britannique, ne leur est pas étrangère. La discontinuité qu'impliquerait la formation d'une république québécoise et tout ce que cela entraînerait en termes de culture politique - constitution codifiée, charte des droits, et ce qui est pire, une centralisation laissant toute la société civile en miettes aux pieds d'une technocratie étouffante (Burke 1989) - est ce qui les insécuriserait le plus.

Autrement dit, il est futile de parler de droits enchâssés pour les anglo-Québécois; on n'y croit pas. C'est plutôt la façon que la fin proclamée qui est plus importante. D'ailleurs des droits anglophones enchâssés seraient une croix que le Québec viendrait vite à regretter, s'exposant à une judiciarisation à l'infini de la question et ouvrant une voie de pénétration privilégiée pour les profondeurs de l'idéologie néo-libérale continentale ... on pourrait imaginer une situation où on se sentirait justifié d'intervenir pour libérer des anglophones privés de leurs droits. Conservons plutôt nos libertés britanniques qu'on avait appris à apprécier ... et l'anglo-Québec viendrait même à soupçonner qu'un Québec souverain pourrait offrir ce que le Canada n'est plus en mesure d'accorder.

5. Propositions

En termes généraux :

1. Laisser tomber le terme anglophone pour parler plutôt de l'anglo-Québec.
2. Réhabiliter l'histoire anglo-québécoise.
3. Promouvoir l'accès à une culture publique commune, véhiculée en français.
4. Contenir l'intrusion de la technocratie (francophone et anglophone) sur des institutions locales (société civile).
5. Se rebattre sur et proclamer l'engagement envers des institutions parlementaires qui ont si bien servi, et qui servent encore le Québec.

Des exemples précis :

1. Favoriser dans les écoles anglaises des cours de culture anglo-québécoise.
2. En mémoire de celui qui a su obtenir de la classe politique anglaise la préservation de la société québécoise, et qui l'a défendue contre les Américains, baptiser l'autoroute 40 la «Voie Dorchester».
3. Voir à ce que tous les élèves au primaire s'initient à une connaissance de nos institutions politiques et acquièrent une connaissance adéquate du français.
4. Voir à ce que les commissaires scolaires, les représentants de la société civile, reprennent le contrôle des commissions scolaires protestantes.
5. Lorsqu'on fête le bicentenaire des institutions parlementaires au Québec, n'ayons pas peur de dire des institutions parlementaires d'inspiration britannique.

Tout ceci revient à dire, se rebattre sur l'histoire du Québec en date de 1982 - soit avant la révolution opérée par le Canada anglais - et si le reste du Canada ne peut pas vivre avec cela, qu'il se sépare du Québec.

Bibliographie

BURKE, Edmund. *Réflexions sur la révolution en France*, Gallimard, Paris, 1989.

CALDWELL, Gary. «English Quebec: Demographic and Cultural Reproduction», à paraître dans *International Journal of Socio-linguistics*, New York, 1992.

CORNEAU. *Père manquant, fils manqué*, Éditions de l'Homme, Montréal, 1989.

DUFOUR, Christian. *Le défi québécois*, Éditions de l'Hexagone, Montréal, 1989.

DUMONT, Fernand. Présentation à cette Commission, comme rapportée dans *Le Devoir*, le 1er et 2 avril 1992.

GAUTHIER, Hervé. *Les migrations au Québec : aspects régionaux*, Les Publications du Québec, Québec, 1988.

LAVOIE, Yolande. *L'immigration des Québécois aux Etats-Unis de 1840 à 1930*, Conseil de la langue française, Québec, 1979.

LAWSON, Philip. *Imperial Challenge: Quebec, Britain and the American Revolution*, McGill-Queen's, Montréal, 1989.

LEGAULT, Josée. *L'invention d'une minorité: les anglo-Québécois*, Boréal Express, Montréal, 1992.

SMITH, David. «Empire, Crown and Canadian Federalism», *Revue canadienne de science politique*, vol. XXIV, no 3, septembre 1991.

TERMOTE, Marc et Danielle GAUVREAU. *La situation démolinguistique au Québec, évolution passée et prospective*, Dossier n° 30, Conseil de la langue française, Québec, 1988.

Claude Lamonde

Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté

Cette étude a été présentée le 5 février 1992. La transcription intégrale du témoignage de Claude Lamonde se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 25

SOMMAIRE

. L'évaluation de l'ensemble des actifs détenus par le gouvernement fédéral constitue une étape fondamentale, préalable au partage des passifs.

. Les différentes sources d'information disponibles sur la valeur de ces actifs (comptes publics du Canada, comptes du bilan national, *Rapport Bélanger-Campeau*) sous-estiment systématiquement la valeur de ces actifs. Les actifs du gouvernement du Canada pourrait comporter une valeur de 169 milliards de dollars.

. Les analyses financières effectuées jusqu'à maintenant tendent à démontrer que la valeur des actifs qui reviennent au gouvernement du Québec est plus élevée que la valeur des actifs situés sur son territoire.

Le déficit d'actifs, qui pourrait être de l'ordre de 23 milliards de dollars, réduirait la dette éventuelle assumée par le gouvernement du Québec.

. Les passifs sont beaucoup plus faciles à déterminer que les actifs. La formule Bélanger-Campeau établit le passif du gouvernement fédéral à 329 milliards de dollars, excluant les comptes de retraite des employés du gouvernement fédéral. Compte tenu de l'évolution démographique probable, la part du Québec dans le partage de ce passif pourrait s'établir à 66 milliards de dollars.

. Après ajustement pour le déficit d'actifs, la dette additionnelle assumée par le Québec pourrait être de 43 milliards de dollars.

. Le bilan du gouvernement du Québec demeurera relativement sain après ce partage. Bien que les actifs auront augmentés moins que les passifs, les impôts différés du gouvernement fédéral deviendront la propriété du gouvernement du Québec, ce qui aura un effet positif sur l'équilibre financier du Québec après le partage.

. Des sources de financement à l'intérieur du Québec et du Canada, telles les REER, les régimes de retraite et la Banque du Canada, pourraient contribuer à faciliter le financement d'une partie de la dette additionnelle sur le marché intérieur.

Introduction

Le partage des actifs et des passifs du gouvernement fédéral advenant la séparation du Québec a fait l'objet de plusieurs études qui mettent pour la plupart l'accent sur le partage des dettes alors que l'analyse de la constitution des actifs, de leur évaluation et des bases de leur partage attirent très peu l'attention.

La plupart des principes avancés pour le partage de la dette n'intègrent pas clairement le rôle des actifs. De plus, la possibilité de bases de répartition différentes entre les actifs et les passifs n'a pas été analysée en profondeur. Notre approche consiste à étudier chacun des deux côtés du bilan distinctement et à établir des principes de partage englobant l'ensemble du bilan tout en laissant place à des bases de répartition adaptées à la nature propre de chacune des situations.

Sur le plan du droit, les règles internationales s'appliquent mais elles sont loin d'être complètes ou reconnues sur le plan international. Le modèle proposé dans cette étude repose sur le principe que le partage des actifs et des passifs doit se faire sur une base équitable et qu'il ne doit pas avoir pour résultat de modifier la richesse relative entre les États. Ce principe fait d'ailleurs partie de l'opinion juridique du Professeur Geneviève Burdeau à la Commission Bélanger-Campeau.

1. Méthode de partage des actifs et des passifs du gouvernement fédéral

Le recensement et l'évaluation de l'ensemble des actifs détenus par le gouvernement fédéral constituent une étape fondamentale, préalable au partage des passifs. Avant de s'engager dans un processus de répartition du passif du gouvernement fédéral et d'assumer des dettes additionnelles, il est primordial que le gouvernement du Québec ait en main l'information la plus complète possible sur les actifs détenus par le gouvernement fédéral et qu'il connaisse la partie de ces actifs qui lui revient et la partie située sur son territoire qui lui est réellement transférée.

Si la partie des actifs située sur le territoire du Québec et transférée au Québec est supérieure à la part à laquelle il a droit, il en résulte un surplus d'actifs; dans le cas contraire, si le Québec se voyait attribuer une proportion d'actifs inférieure à ce qu'il a droit, il en résulterait un déficit d'actifs.

Ce surplus ou déficit d'actifs devrait servir à augmenter ou réduire, selon le cas, la dette du gouvernement fédéral assumée par le Québec.

Les étapes suivantes sont donc nécessaires pour réaliser le partage des actifs.

1. Évaluation des actifs totaux réels possédés par le gouvernement fédéral;
2. Évaluation de la part des actifs du gouvernement fédéral située sur le territoire du Québec et transférée au Québec;

3. Établissement de la part des actifs totaux du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec;
4. Établissement du surplus ou du déficit d'actifs.

Après cet exercice, on peut alors procéder au partage des passifs en respectant les étapes suivantes :

1. Établissement des passifs du gouvernement fédéral;
2. Établissement de la part des passifs du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec;
3. Établissement de la dette nette à assumer par le Québec en ajustant l'élément précédent par l'ajout du surplus d'actifs ou par la soustraction du déficit d'actifs selon la situation qui se présentera.

2. *Évaluation des actifs totaux du gouvernement fédéral*

Les actifs et les dettes ont évolué différemment dans le temps. Les actifs ont été constitué sur une longue période alors que 74 % de la dette non échue a été créée dans les dix dernières années (92 % dans les vingt dernières années).

Tableau 1 : Dette non échue

Dette	Milliards de $	En % de la dette non échue du 31 mars 1991
au 31 mars 1971	25	7,7
au 31 mars 1976	38	11,7
au 31 mars 1981	83	25,6
au 31 mars 1991	324	100,0

Avant la Confédération, le développement du Canada était basé principalement sur le commerce de la fourrure et des pêcheries, l'industrie du bois et l'agriculture. De 1896 à 1914, un boom économique important s'est produit, favorisé par le développement des Prairies de l'Ouest. Dans une phase ultérieure, la production de pulpe et de papier journal et l'extraction de produits minéraux ont pris beaucoup d'emphase.[1] Dès le début des années 1920, les exportations de produits semi-transformés se sont développées.

1. Urquhart, M. C., *Canadian Economic Growth, 1870-1980*, document de travail n° 734, Institute for Economic Research, Queen's University, 1988.

Des actifs importants détenus par le gouvernement fédéral remontent au début de la Confédération tels les chemins de fer qui ont été construits pour la plupart entre 1870 et 1900. L'aménagement des ports nationaux a débuté avant la Confédération. La Société canadienne des postes s'est étendue à travers le Canada et possède des terrains et des immeubles dans les grandes centres urbains depuis le milieu du siècle dernier. Le réseau routier national a été développé dans les années 1920 - 1950. Les aéroports, les bases militaires, les ambassades à l'étranger ont été construits ou acquis avant 1960 pour la plupart.

Graphique 1.1

Revenu réel par habitant, Canada, 1870-1990

Source: M.C. Urquhart, *Canadian economic growth, 1870-1980*, document de travail n° 734, Institute for Economic Research, Queen's University, 1988, et estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

. Actifs redressés selon la formule Bélanger-Campeau

Les comptes publics du Canada établissent à 41,5 milliards de dollars les actifs financiers du Canada et à 1 $ ses actifs matériels.

Les experts de la Commission Bélanger-Campeau ont redressé la valeur des actifs financiers consolidés à 57 milliards de dollars en se basant sur l'avoir des actionnaires des sociétés d'État «Entreprises», en annulant les écritures comptables des sociétés d'État consolidées qui avaient servi à ramener ces sociétés sur la base des principes comptables du gouvernement fédéral, et en réajustant la valeur des réserves d'or.

Pour ce qui est des actifs matériels, les experts de la Commission Bélanger-Campeau ont établi une valeur de 72 milliards à partir des données du *Rapport Nielsen*. L'actif total redressé est donc évalué à 129 milliards de dollars.

. Définition de la valeur des actifs

Nous avons tenté de définir une valeur de liquidation qui soit la plus proche possible d'une valeur marchande lorsqu'un marché existe pour un bien. À titre d'exemple, même si un parc national est constitué pour le bien-être des citoyens et ne rapporte pas un rendement tangible, il peut posséder une valeur marchande pour d'autres utilisations. Le fait de renoncer aux avantages économiques d'une exploitation commerciale ne réduit pas la valeur de ces espaces. Pour ce qui est des routes et des ponts, même si ces biens sont souvent générateurs de coûts, ils font partie des besoins en infrastructure d'un pays développé et leur valeur de remplacement doit être prise en compte. Les dépenses en capital ont été engagées au cours des années par le gouvernement fédéral sur la base d'une valeur utilitaire qu'il n'y a pas lieu de remettre en question aujourd'hui.

L'actif total redressé selon la formule Bélanger-Campeau nous apparaît nettement sous-évalué.

Une évaluation complète et précise des actifs nécessiteront des travaux gigantesques qui ne sont pas du ressort de cette étude. Nous avons entrepris l'analyse de certains éléments d'actifs pour faire ressortir les principes qui devraient s'appliquer à leur évaluation et estimer l'ampleur d'une sous-évaluation probable. Nous nous sommes plutôt appuyés sur des indicateurs très généraux pour estimer des ordres de grandeur. Une étude approfondie des actifs du gouvernement fédéral reste à faire.

2.1 Actifs financiers (Sociétés d'État)

Au bilan des comptes publics, les sociétés d'État apparaissent sous le point «Prêts, dotations en capital et autres» et sont réunies en trois groupes :

- sociétés d'État consolidées;
- sociétés d'État «entreprises»;
- sociétés mixtes et en coparticipation.

2.1.1 Sociétés d'État consolidées

Les plus importantes des 33 sociétés d'État (29 en 1990) sont :

- Énergie atomique du Canada;
- Société Radio-Canada;
- Conseil des arts du Canada;
- Marine Atlantique;
- Via Rail;
- Commission de la capitale nationale.

Bien que la plupart de ces sociétés suivent les principes comptables généralement reconnus dans le secteur privé, les comptes de ces sociétés sont convertis à la comptabilité du gouvernement de sorte que plusieurs éléments d'actifs sont évalués à 1 $.

La correction aux méthodes comptables des comptes publics du Canada entraîne un redressement de 2,7 milliards de dollars au 31 mars 1990. Même après cet ajustement pour le système comptable, plusieurs actifs demeurent sous-évalués. À titre d'exemple, voici l'évaluation **redressée** de certaines sociétés, selon la comptabilité privée :

	Millions de $
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec)	0,5
Société du Vieux-Port de Montréal	2,8
Société Radio-Canada	941,0
Harbourfront Corporation	31,1
Ponts Champlain et Jacques-Cartier	24,4
Commission de la capitale nationale	343,7

2.1.1.1 Commission de la capitale nationale

La Commission de la capitale nationale (CCN) a comme objectif de planifier et aménager des composantes matérielles et spatiales de la capitale et compte beaucoup sur les acquisitions foncières pour influer sur la planification locale et régionale.

Tableau 2 : CCN - Valeur aux états financiers au 31 mars 1989

Terrains et immeubles	Coût d'origine	Amortissement accumulé	Valeur comptable nette
Ceinture de verdure	55,8	16,8	39,0
Promenades	101,5	37,5	64,0
Parcs	49,5	16,6	32,9
Ponts et voies d'accès	27,8	14,1	13,7
Lieux historiques	22,1	9,7	13,4
Inst. de loisirs	16,3	7,1	9,2
Propriétés locatives	135,3	13,3	122,0
Exprop. non réglés	1,0	--	1,0
Imm. d'admin. et service	13,2	6,8	6,4
	422,7	121,9	300,8

Si on additionne les propriétés locatives et les immeubles d'administration et de service, on obtient pour les 1 300 immeubles de la CCN une valeur moyenne de 100 000 $, soit moins de la valeur d'une maison pour chacun des immeubles.

Selon le *Rapport Nielsen*, la CCN dispose de 48 200 hectares de terrain, soit 10 % de tous les terrains de la région, incluant des immeubles, des promenades, une ceinture de verdure autour d'Ottawa et le Parc de la Gatineau. Si on considère 1 000 $ l'hectare pour 90 % des hectares et 15 $ le pied carré pour 4 820 hectares (10 %), il s'agirait d'une valeur de plus de 7 milliards de dollars.

Le CCN dispose aussi de 8 500 m2 de superficie d'immeubles. Le *Rapport Nielsen* avait établi la valeur de cette société d'État à 352 millions, soit une sous-estimation d'au moins 6,5 milliards pour cette seule entité.

En appliquant un raisonnement identique aux autres sociétés d'État consolidées, on peut s'attendre à une autre sous-estimation additionnelle d'environ 0,5 milliards de dollars, soit 7,0 milliards pour l'ensemble des sociétés consolidées.

Pour appuyer cette affirmation, mentionnons que Harbourfront Corporation comptabilise la valeur de ses terrains à 1 $ alors que cette corporation a déboursé 54 millions de 1972 à 1980 et 51 millions de 1981 à 1989 pour l'achat d'environ 92 acres de terrains et ce, sans nécessairement avoir payé la juste valeur marchande.

2.1.2 Sociétés d'État «entreprises»

Les plus importantes de ces sociétés sont :

- Banque fédérale de développement;
- Société canadienne d'hypothèque et de logement;
- Société d'assurance-dépôts;
- Société du crédit agricole;
- Pétro-Canada;
- Compagnie de chemins de fer nationaux;
- Énergie atomique du Canada;
- Société canadienne des postes;
- Corporation de développement et investissements du Canada;
- Commission canadienne du lait.

En tenant compte de la valeur de l'avoir des actionnaires indiquée aux états financiers de ces sociétés, le rapport de la Commission Bélanger-Campeau effectue un redressement de 5,0 milliards de dollars à ce chapitre.

2.1.2.1 Société canadienne des postes

La Société canadienne des postes nous apparaît aussi sous-évaluée. Au milieu des années 1980, cette dernière société ne détenait pas moins de la moitié des biens immobiliers fédéraux répertoriés, selon le *Rapport Nielsen*. Au 31 mars 1989, les immobilisations transférées du gouvernement du Canada en 1981 sont comptabilisées à la juste valeur à cette date.

Tableau 3 : Société canadienne des postes

	Prix coûtant ou juste valeur	Amortissement accumulé	Valeur nette
Terrains	239,0	---	239,0
Bâtiments	1 089,7	274,7	815,0
Équipement	478,3	198,8	279,5
Véhicules	107,3	52,3	55,0
Petit matériel	137,8	23,7	89,7
Mobilier et matériel	188,6	41,5	147,1

Cette société détient des édifices pour une superficie de 2,2 millions de m^2 et près de 500 hectares de terrain.

Compte tenu de l'augmentation de la valeur des actifs de 1981 à aujourd'hui et de la base conservatrice d'évaluation des terrains, nous croyons que la sous-estimation des actifs pour cette seule société approche les 2 milliards de dollars.

2.1.2.2 Compagnie de chemins de fer nationaux

I a Compagnie de chemins de fer nationaux semble aussi sous-estimer de beaucoup la valeur de ses actifs.

La moindre concentration de la population à l'ouest de l'Ontario a entraîné des dépenses *per capita* beaucoup plus élevées pour ces régions au cours de l'histoire. Le Québec a une situation géographique privilégiée du fait de la concentration de sa population le long du St-Laurent, ce qui réduit la nécessité d'un réseau fort développé de transport ferroviaire[2].

Tableau 4 : Kilomètres de voies ferroviaires du CN au Canada

Colombie Britannique et Alberta	8 600
Saskatchewan et Manitoba	11 300
Ontario	6 600
Québec	5 200
Maritimes	3 500
	35 200

Source : Données internes du CN (1986)

Le réseau ferroviaire au Canada a une longueur totale de 102 400 km[3]. Le CN possède le plus long réseau ferroviaire d'Amérique du Nord et est davantage concentré dans l'est du pays alors que le CP est plus concentré à l'ouest.

Dans l'ouest, les voies sont généralement doubles, alors qu'elles sont simples au Québec. À elles seules, les unités de locomotive valent, au coût de remplacement, plus de 1 milliard de dollars et environ 10 % de ces unités sont logées au Québec.

Les états financiers présentent les actifs à la valeur au coût moins l'amortissement accumulé. CN Rail représente 90 % de l'actif consolidé. Ces immobilisations tiennent compte des

2. Transport Canada, «Stock de capital et investissement dans l'industrie des services de transport», *Transport ferroviaire*, juin 1981.

3. Armstrong, J.H., *The Railroad, What it is, What it does*, Simmons, 1984.

traverses, rails, autres matériels de voie, ballasts, locomotives de ligne et wagons, les terrains étant comptabilisés à une valeur négligeable. La sous-estimation pour cette seule société s'élève à au moins 7 milliards de dollars, si l'on tient compte des 35 000 km de voies ferrées, des gares et de la valeur marchande des autres immobilisations plutôt que la valeur au coût après amortissement.

À titre d'exemple, les terrains possédés par le CN représentent environ 1,5 km² à Montréal, soit les voies sur l'Ile ainsi que les terrains de Pointe St-Charles, St-Laurent et Lachine. À 15 $ le pied carré, ces terrains représentent une valeur de ¼ de milliard de dollars. Pour l'ensemble des grandes villes du pays, ces terrains valent probablement près de 2 milliards de dollars.

Si on évalue les terrains des voies ferrées à l'extérieur des grands centres à 1 milliard, on obtient une sous-estimation de 3 milliards de dollars pour les terrains à laquelle on peut ajouter 4 milliards pour le redressement des autres actifs évalués au coût.

Tableau 5 : Actifs du Canadien National au 31 décembre 1990 en milliards de dollars

	Coût	Amortissement accumulé	Net
CN Rail	8,49	3,32	5,17
Grand Trunk	0,53	0,15	0,38
Immeubles CN	0,16	0,02	0,14
CN exploitation	0,12	0,06	0,06
Autres	0,08	0,02	0,06

Au seul titre des sociétés d'État «entreprises», la sous-estimation nous apparaît être de l'ordre d'au moins 9 milliards de dollars sans compter le montant de 5 milliards avancé par le *Rapport Bélanger-Campeau*.

Pour l'ensemble des actifs financiers, nous avançons une sous-estimation probable des actifs de 16 milliards de dollars par rapport à la formule Bélanger-Campeau, soit 7 milliards provenant des sociétés d'État consolidées et 9 milliards provenant des sociétés d'État «entreprises».

2.2 Actifs non financiers (Couronne)

2.2.1 Transport Canada

Depuis la Confédération, 315 ports ont été proclamés ports publics et, à ce titre, relèvent directement du ministère. Environ 12 % de ces ports sont situés au Québec. Des sociétés et des commissions de ports indépendantes ont ensuite été créées.

Tableau 6 : Transport Canada

	Estimation *Rapport Nielsen* (milliards de $)	Après facteur du *Rapport Bélanger-Campeau* pour indexation (milliards de $)	
Société canadienne des ports	1.0	1,5	15 grands ports
Commission de ports	0,4	0,6	9 ports
Ports publics	1,2	1,8	301 ports
Garde côtière	1,0	1,5	
Voie maritime et ponts s'y rapportant	5,0 à 10,0	7,5 à 15	
Ponts Jacques-Cartier et Champlain	0,5	0,8	
Aéroports	4,1	6,2	
Total	**13,2 à 18,2**	**20,0 à 28,0**	

Notes:

. Le *Rapport Nielsen* n'a pas évalué les terrains des neuf ports de la Commission des ports nationaux.

. Extraits du *Rapport Nielsen*

- «Dans la crise des années 1930, 50 nouveaux aéroports et terrains d'atterrissage furent construits dans le cadre de l'effort national de lutte contre le chômage» (p. 389)

- «Le gouvernement fédéral a joué un rôle important dans la constitution de notre réseau national d'aéroports et y a réalisé des investissements énormes» (p. 398)

La valeur des terrains pourrait représenter une sous-estimation de l'ordre de 1 milliard de dollars pour Transport Canada.

2.2.2 Ministère de la Défense nationale

Ce ministère est le troisième plus important propriétaire terrien du gouvernement fédéral avec 2 millions d'hectares et dispose d'environ 10,7 millions de m^2 de superficie d'immeubles.

Ce ministère dépense actuellement près de 3,0 milliards par année au titre de dépense en capital. Dans les cinq années antérieures, les dépenses de capital ont été de l'ordre de 10 milliards de dollars et près de 15 milliards depuis dix ans. En tenant compte d'une dépréciation raisonnable, une valeur de 10 milliards de dollars pour ces équipements ne nous apparaît pas exagérée.

Pour l'ensemble de ce ministère, la sous-estimation des actifs est de l'ordre de 11 milliards de dollars.

2.2.3 Ministère des Affaires extérieures

La valeur des actifs selon le *Rapport Nielsen* se situe à 1 milliard de dollars. Le seul terrain de l'ambassade du Japon est évalué à 1 milliard.

Le Canada dispose de 75 ambassades. Une des ambassades construite récemment, celle de Washington, a coûté 100 millions. La valeur des ambassades de plusieurs pays est du même ordre (France, Angleterre, etc.).

Tableau 7 : Ministère des Affaires extérieures

	Possession de la Couronne	Location de la Couronne
Résidences officielles	75	45
Chancelleries	40	120
Logements du personnel	439	1 287
Autres	80	117
Terrains vacants	12	4
Total	646	1 573

Dans le rapport annuel 1988-1989 du ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur, la valeur du portefeuille immobilier du ministère est estimée à environ 4 milliards, alors qu'elle est estimée à un peu plus de 4 milliards dans le rapport annuel 1989-1990.

La sous-estimation de ce secteur pourrait équivaloir à près de 4 milliards de dollars.

2.2.4 *Travaux publics Canada*

Ce ministère est le plus important gestionnaire immobilier du gouvernement du Canada. Il gère pour la Couronne 1 821 immeubles et 4,5 millions de m^2 de superficie de bâtiments; 90 % de l'espace se trouve dans 26 villes importantes et 50 % des locaux, dans la région de la capitale nationale. Depuis 1974, se sont ajoutés 12 bâtiments avec 545 000 m^2 de superficie selon la formule du bail-achat. Le *Rapport Nielsen* inclue ces actifs dans l'évaluation globale mais n'y attribue pas de valeur spécifique. Il ne nous est donc pas possible d'établir la sous-estimation de la valeur de ces actifs, même si, compte tenu de leur valeur importante (près de 5 milliards de dollars), nous pouvons nous attendre à une sous-estimation significative à ce chapitre.

2.2.5 *Parcs Canada*

La valeur de ces actifs n'est pas incluse dans le *Rapport Nielsen* et par conséquent, elle ne l'est pas non plus dans le *Rapport Bélanger-Campeau*.

À l'exclusion des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, le gouvernement du Canada possède des parcs nationaux pour une superficie de près de 40,000 km^2 dont 2,4 % sont situés sur le territoire du Québec.

En attribuant une valeur moyenne de 400 $ l'hectare pour les terres boisées et des ajustements pour tenir compte des particularités de certains terrains, nous arrivons à une estimation de 3 milliards de dollars.

Nous avons attribué une valeur symbolique de 20 $/ha aux 140 000 km^2 de parcs nationaux dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon pour une valeur de 280 millions de dollars.

Tableau 8 : Parcs nationaux

Sites particuliers	Valeur moyenne
Lacs (Lac Louise, Parc de la Mauricie)	800 $/hectare
Terres boisées éloignées de plus de 500 km d'une concentration de population [Elk Island (Alberta), Prince Albert (Saskatchewan)]	100 $/hectare
Prairies	2 000 $/hectare
Tour de l'Ile de Vancouver	10 000 $/hectare
Pointe Pelée (Ontario), 15,5 km^2	1 500 000 $/hectare

2.2.6 Machinerie et équipement

D'après les comptes publics, le gouvernement fédéral a dépensé 7 milliards de dollars au cours des dix dernières années en construction et acquisition de machinerie et équipement, si on exclut la Défense nationale.

En reconnaissant des coûts de dépréciation plus élevés que l'inflation, on peut facilement reconnaître une valeur de 5 milliards de dollars à ces actifs.

	Valeur en milliards de $
. Valeur moyenne au milieu de la période de 10 ans	7,0
. Inflation depuis le milieu de la période (25 %) - 5 ans	+1,8
. Dépréciation depuis le milieu de la période (43 %) - 5 ans	-3,8
. Net	5,0

Comme les actifs évalués par le *Rapport Nielsen* incluent seulement les terrains et les immeubles, une sous-estimation additionnelle de 5 milliards s'ajoute à l'évaluation des actifs du *Rapport Bélanger-Campeau*.

Pour l'ensemble des actifs non financiers, nous évaluons la sous-estimation des actifs à 24 milliards de dollars par rapport à la formule Bélanger-Campeau.

2.3 Résumé de l'évaluation des actifs

	Valeur selon Bélanger-Campeau	Sous-estimation	Valeur corrigée
Actifs financiers	57 milliards $	16 milliards $	73 milliards $
Actifs non financiers	72 milliards	24 milliards	96 milliards
	129 milliards $	40 milliards $	169 milliards $

Ces résultats sont établis à la même date que le *Rapport Bélanger-Campeau*, soit au 31 mars 1990.

L'évaluation des actifs constitue un exercice très complexe pour lequel nous ne prétendons pas avoir eu les ressources ou le temps nécessaire. Nous reconnaissons ne pas avoir les éléments suffisants pour présenter des chiffres exacts. Une analyse beaucoup plus approfondie sera nécessaire à cet égard. L'exercice approximatif que nous avons fait visait davantage à identifier des situations où une sous-estimation de la valeur des actifs nous apparaissait probable et à intégrer ces résultats dans un modèle complet de partage des actifs et des passifs.

Le gouvernement fédéral possède des actifs nombreux et diversifiés. Comme nous avons porté notre attention sur quelques éléments d'actifs, une analyse détaillée de l'ensemble des actifs pourrait révéler un portrait différent de celui évoqué dans cette étude.

3. Évaluation de la part des actifs du gouvernement fédéral située sur le territoire du Québec et transférée au Québec

Certains actifs ne sont pas sur le territoire du Québec ou sont utilisés dans des secteurs non pertinents avec le développement économique du Québec. La situation inverse se présente aussi pour le gouvernement fédéral.

À titre d'exemple, le gouvernement du Québec ne pourrait pas conserver sa part du Parc national de Banff ou de la Commission canadienne du blé qu'il détiendrait suite à la répartition des actifs entre les deux états.

Pour être complet, le processus de succession d'états doit inclure le règlement de ces parts minoritaires extra-territoriales en dehors du contrôle du propriétaire minoritaire.

À cette étape, chacune des nouvelles entités se partage les actifs en fonction du territoire, les biens internationaux pouvant faire l'objet d'une discussion selon les intérêts des deux états successeurs.

Comme l'a indiqué la Commission Bélanger-Campeau, certains actifs peuvent être détenus en propriété mixte par les deux états.

Aux fins d'illustrer notre exposé, nous avons estimé à 25 milliards de dollars la part des actifs sur le territoire du Québec et transférés au gouvernement du Québec.

4. Évaluation de la part des actifs totaux du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec

Depuis l'Acte d'Union (1840), le Canada s'est développé graduellement pour devenir ce qu'il est aujourd'hui. Cette construction s'est faite au fils des ans avec la contribution de chacune des générations qui ont passé.

Durant cette période de 150 ans, la proportion de la population du Québec sur la population totale du Canada est passée de 59,3 % à 25,5 %[4].

Tableau 9 : Évolution de la population du Québec et du Canada ('000)

	Québec	Canada	Proportion Québec/Canada
1841	663,9	1 120,0	59,3
1851	890,3	1 842,3	48,3
1871	1 191,5	3 689,3	32,3
1891	1 488,5	4 833,2	30,8
1911	2 005,8	7 206,6	27,8
1931	2 874,7	10 376,8	27,7
1951	4 055,7	14 009,4	28,9
1971	6 027,8	21 568,3	27,9
1990	6 769,0	26 602,6	25,4

Au moment de la séparation du Québec du Canada, pour respecter le principe que le partage des actifs ne doit pas avoir pour résultat de modifier la richesse relative des parties, il faut répondre à la question suivante :

. Qui a contribué à bâtir les actifs qui font l'objet du partage?

Avant l'explosion des dettes du gouvernement fédéral à partir de 1975, les bilans de ce gouvernement étaient sains; les actifs réels surpassaient les passifs et les emprunts servaient à payer les immobilisations plutôt que les dépenses courantes.

Sous réserve des résultats d'une évaluation complète des actifs, les actifs acquis avant cette date représentent probablement au-delà de 80 % de la valeur des actifs à la date de la séparation.

4. Recensements du Canada, Statistique du Canada, 1876
L'observateur économique canadien
Walbach, W. E. et W.W. McVey, *The Demograhic, Bases of Canadian Society*, McGraw-Hill, 1975

On peut vérifier cette affirmation avec l'aide des comptes du bilan national qui montrent que les actifs du gouvernement fédéral ont évolué de la façon suivante :

Actifs	1976	1990
Financiers	35 212	55 900
Non financiers	13 601	30 201
Totaux	48 813	86 101

Les actifs déjà acquis en 1976 représentent 57 % des actifs de 1990.

Les actifs non financiers des comptes du bilan national sont compilés selon la méthode de l'inventaire permanent[5]. Les actifs acquis après 1976 se voient attribuer une valeur relative plus grande que ceux acquis avant cette date. Sur une base identique, les actifs de 1976 représentent, selon notre estimation, plus de 80 % des actifs de 1990.

Dans la mesure où la sous-estimation des actifs est proportionnellement comparable en 1976 et 1990 entre les actifs inclus et les actifs exclus de cette base, on peut donc conclure que les actifs ont été bâtis au cours de l'histoire et que les dettes des quinze dernières années ont très peu contribué à la constitution des actifs du gouvernement fédéral.

Dans notre scénario de base, le Québec aurait droit à 28,4 % des actifs, soit 29 % pour 80 % des actifs acquis avant 1976 alors que le Québec représentait entre 32 % et 27 % de la population, et 26 % pour l'autre 20 % des actifs acquis en 1976 ou après. À partir d'un actif total de 169 milliards de dollars du gouvernement fédéral, la part à laquelle aurait droit le gouvernement du Québec serait donc de 48 milliards (169 milliards x 28,4 %).

Cette méthode a l'avantage de reconnaître l'apport de chacun des états successeurs à la constitution des actifs.

Comme dans un mariage ou dans une société professionnelle, advenant la séparation, chacun récupère les actifs qu'il a apportés.

«Au cours des 125 dernières années, le Canada a acquis sa richesse grâce à ses ressources naturelles ainsi qu'à la créativité et à la générosité de sa population».[6]

Les actifs sont le résultat des décisions financières prises au cours des années et nous trouvons plus équitable d'évaluer et répartir les résultats constatés que de remettre en question les moyens utilisés et tenter de refaire une partie de l'histoire.

---

5. Cette méthode consiste à additionner les dépenses annuelles d'investissement engagées depuis un certain nombre d'années.

6. Conseil économique du Canada, *28e Exposé annuel*, 1991, p.1

5. *Établissement du surplus ou du déficit d'actifs*

La différence entre les actifs du gouvernement fédéral situés sur le territoire du Québec et transférés au Québec et la part des actifs du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec constitue un surplus d'actifs si elle est positive ou un déficit d'actifs si elle est négative.

Aux fins d'illustrer notre exposé, nous avons estimé à 23 milliards de dollars le déficit d'actifs, soit la différence entre les actifs transférés du gouvernement fédéral au Québec (25 milliards de dollars) et la part des actifs du gouvernement fédéral qui revient au Québec (48 milliards de dollars).

6. *Évaluation des passifs du gouvernement fédéral*

Les passifs du gouvernement fédéral apparaissent dans les comptes publics du Canada et sont donc faciles à établir.

La formule Bélanger-Campeau prévoit le redressement de certains éléments du passif qui nous apparaissent valables.

La dette totale consolidée après redressement, selon cette base, équivaut à 329 milliards de dollars au 31 mars 1990 en excluant les comptes des régimes de retraite.

Les passifs des régimes de retraite ne nécessitent pas d'emprunt puisqu'il s'agit d'engagements envers les employés de l'état qui seront financés lorsque les prestations seront payables.

7. *Évaluation de la part des passifs du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec*

Le gouvernement du Québec devrait négocier un partage du passif qui n'entraînerait pas de remboursements plus élevés que s'il était demeuré au sein de la Confédération.

Pour respecter le principe initial, le partage des passifs ne doit pas être une occasion pour permettre à l'une des parties de s'enrichir aux dépens de l'autre.

À priori, les recettes fiscales pourraient être une bonne base. Actuellement, les recettes fiscales fédérales provenant du Québec après ajustement pour tenir compte de l'abattement fiscal représentent 22,8 % du total[7].

---

7. Conseil économique du Canada, *28e exposé annuel*, p.94

Compte tenu que les recettes futures serviront à rembourser la dette, et que la proportion du Québec pourrait baisser dans le futur si une partie de la population du Québec émigrait dans le reste du Canada suite à la séparation du Québec, on peut estimer, à titre indicatif, à 20 % la part du Québec dans les dettes.

Pour ce qui est des passifs concernant les comptes de retraite, des bases de répartitions équitables sont déjà établies dans le *Rapport Bélanger-Campeau* au chapitre IX du document de travail n° 1.

En résumé :

Passif total du gouvernement fédéral[8]	329 milliards de $
Part du Québec dans le passif total du gouvernement fédéral (20 %)	66 milliards de $

8. Établissement de la dette nette transférée au Québec

La dette nette transférée au Québec est établie à partir de la part des passifs du fédéral à rembourser au Québec, soit 66 milliards de dollars auquel s'ajoute un ajustement pour le surplus ou le déficit d'actifs.

À titre d'exemple, si le Québec était en situation de déficit d'actifs pour un montant de 23 milliards de dollars, il devrait assumer une dette de 43 milliards, soit 66 milliards qui est la part du Québec moins 23 milliards correspondant au déficit d'actifs.

9. Financement de la dette reprise par le gouvernement du Québec

La dette non échue du gouvernement fédéral totalise près de 300 milliards de dollars au 31 mars 1990 réparties de la façon suivante selon la nature des créances.

Obligations négociables	44 %
Obligations d'épargne du Canada	14 %
Obligations spéciales non négociables	1 %
Bons du Trésor	40 %
Autres	1 %

8. excluant les comptes de régimes de retraite.

9.1 Financement par les REER et le RER

Pour écouler un tel volume de titres de créance, le gouvernement du Canada s'est créé un marché captif. Plus de 400 milliards de dollars sont détenus par les Canadiens dans leur REER ou leur régime de retraite. Ces fonds, jusqu'en 1990, devaient être placés à 90 % dans des titres canadiens répondant à des exigences sévères pour en assurer la sécurité. Le gouvernement fédéral envisage de réduire cette exigence à 80 % dans le futur.

Ces véhicules de placement constituent des acheteurs privilégiés des titres de créances du gouvernement fédéral.

Les compagnies d'assurance-vie sont aussi sujettes à des contrôles sévères en matière de placements, ce qui les assimile aux REER et aux régimes de retraite quant à la sécurité des placements.

Pour rapatrier la partie de la dette du gouvernement fédéral qui lui revient, le gouvernement du Québec devra modifier les règles du jeu afin de créer lui aussi un marché interne pour l'émission de ses propres titres de créance.

Au fur et à mesure que le gouvernement du Québec rapatriera sa dette, il devra modifier les lois du Québec pour obliger les fonds des REER et des régimes de retraite à investir un pourcentage croissant dans des titres de créance du Québec, ce qui créerait un marché pour ses titres de créance.

Des règles de concordance pourraient aussi s'appliquer aux compagnies d'assurance-vie et aux autres institutions financières.

De cette façon, la partie du marché actuel des titres de créance du gouvernement fédéral qui ne serait plus nécessaire serait annulée et réutilisée pour créer un espace pour les titres de créance du gouvernement du Québec.

9.2 Financement par la Banque du Canada

De plus, advenant une union monétaire entre le Québec et le Canada, la Banque du Canada pourrait détenir des obligations du Québec pour un montant correspondant à sa force économique.

La Banque du Canada détient un montant de 20 milliards de dollars de billets en circulation à son passif. Nous croyons qu'à son actif, elle devrait détenir une juste proportion d'obligations du Québec, soit un montant de l'ordre de 5 milliards de dollars.

9.3 Impôt différé

Selon les comptes du bilan national, les contributions accumulées dans les régimes de retraite et les REER s'élèvent à plus de 400 milliards de dollars, soit à peu près l'équivalent de la dette.

Les individus qui ont investi des sommes personnellement ou par l'entremise de leur régime de retraite collectif bénéficient de l'avantage de l'impôt différé qui consiste à obtenir une déduction fiscale en échange d'un impôt à payer plus tard. Ces individus ont donc une dette éventuelle envers les gouvernements.

Ces impôts différés ont contribué à aggraver la dette des gouvernements provinciaux et fédéral.

Dans la mesure où le gouvernement du Québec assume sa part de la dette du gouvernement fédéral, il devient donc propriétaire des impôts différés des résidents du Québec.

À titre d'exemple, si 20 % des fonds de 400 milliards de dollars investis dans ces régimes appartiennent à des résidents du Québec, l'impôt fédéral à payer sur 80 milliards de dollars, soit environ 20 milliards, s'ajouterait comme compte à recevoir éventuel du gouvernement du Québec à titre de note aux états financiers.

9.4 Modification au bilan du gouvernement du Québec

À partir des résultats indicatifs avancés dans ce rapport, le bilan du gouvernement du Québec serait modifié de la façon suivante, selon les principes de comptabilité généralement reconnus.

Actif	Passif
+ 25 milliards	+ 43 milliards

Une note pourrait apparaître aux états financiers indiquant que des impôts différés au titre des REER et des RER de l'ordre de 20 milliards de dollars s'ajouteraient comme actif éventuel. Comme passif éventuel, il faudrait aussi ajouter un montant de 10 milliards de dollars pour les comptes des régimes de retraite des employés du gouvernement fédéral transférés au Québec.

Malcolm N. Shaw

Succession d'États aux biens et aux dettes

Cet avis a été présenté le 5 février 1992. La transcription intégrale du témoignage de Malcolm N. Shaw se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 25

Opinion

On m'a demandé d'aviser la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté au sujet du partage des actifs et des dettes de l'État prédécesseur advenant la souveraineté du Québec.[1]

1. Typologie et méthodologie de la succession d'États

Les principes de la succession d'États s'appliquent lorsqu'il y a changement de souveraineté touchant un territoire donné selon les règles du droit international. La question de la succession d'États peut se poser dans diverses situations liées aux méthodes d'acquisition de la souveraineté politique. Il peut s'agir de la décolonisation de la totalité ou d'une partie d'un territoire existant, du démembrement d'un État existant en plusieurs nouveaux États, d'une sécession, d'une annexion ou d'une fusion. Dans chacun de ces cas, une entité antérieurement reconnue disparaît, en tout ou en partie, et est remplacée par une autre autorité (en tout ou en partie), ce qui engendre des problèmes de transmission des droits et obligations.[2]

Il convient de souligner que la succession d'États ne touche pas les droits et obligations habituels des États selon le droit international, lesquels découlent de la nature du système lui-même et non d'un transfert de l'État souverain précédent. La terminologie elle-même prête à confusion, car elle sous-entend l'existence d'une règle de transmission automatique des droits et obligations entre les États en question, ce qui n'est pas toujours le cas. Il faut donc comprendre que l'expression «succession d'États» sert à désigner de façon générale les divers problèmes en cause plutôt que leur solution. Elle constitue un énoncé de fait, et non une conclusion de droit (voir, par exemple, Malcolm SHAW, *International Law*, 3e édition, 1991, ch. 16 et Ian BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, 4e édition, 1990, ch. XXVIII).[3]

La succession d'États porte donc sur la question de savoir jusqu'à quel point il y a transfert des droits et obligations juridiques de l'État prédécesseur à l'État successeur à l'égard du territoire en question à la suite d'un changement de souveraineté accompli conformément au droit international.[4]

Ce qu'il faut distinguer surtout dans le domaine de la succession d'États, ce sont les cas où l'État souverain prédécesseur continue d'exister (bien que sous une forme modifiée) et les cas où il disparaît totalement. Dans les premiers cas, il y a succession partielle et la question des conséquences juridiques porte sur les changements à apporter pour assurer le maintien de l'existence de cet État et l'établissement d'une nouvelle source souveraine de puissance et d'autorité. Dans les seconds, il faut déterminer les droits et obligations de l'État prédécesseur qui seraient transférés à l'État successeur. Cette distinction comporte des conséquences importantes dans le domaine de la répartition des biens et des dettes de l'État prédécesseur.[5]

On a également proposé récemment une autre distinction qui a suscité une grande controverse et qui, si elle est acceptée, nécessitera une modification considérable de la méthodologie relative à la succession d'États. Il s'agit de l'établissement de la catégorie de «l'État nouvellement indépendant», non au sens de la création d'un nouvel État sur un territoire antérieurement assujetti à la souveraineté d'une autre autorité, mais de la création d'un État à la suite de la décolonisation. Selon l'alinéa 2(1)e) de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État* de 1983 («la Convention de Vienne»), un État nouvellement indépendant est défini comme étant «un État successeur dont le territoire, immédiatement avant la date de la succession d'États, était un territoire dépendant dont l'État prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales». Ces nouveaux États bénéficient d'un traitement préférentiel selon le régime de la Convention de Vienne comparativement aux catégories traditionnelles de succession. Par exemple, les biens meubles «à la création desquels le territoire dépendant a contribué» passent à l'État successeur selon la proportion de sa contribution (alinéa 15(1)e)), alors que, en ce qui a trait aux dettes, il n'y a généralement pas de succession (article 38).[6]

Cependant, il appert clairement des travaux préparatoires que cette catégorie d'États nouvellement indépendants ne comprend pas tous les nouveaux États nés lorsque des États existants se séparent (voir, par exemple, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1981 II, p. 38), mais seulement les États décolonisés. En conséquence, un Québec indépendant n'appartiendrait pas à cette catégorie préférentielle. Il constituerait un État successeur d'une partie du territoire du Canada, qui continuerait lui-même à exister comme personne juridique reconnue à l'échelle internationale. En d'autres termes, cette situation constituerait un exemple de succession partielle.[7]

Dans la Convention de Vienne, il est fait mention de cinq catégories précises de succession d'États. Il s'agit du transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre État, de la situation des «États nouvellement indépendants», de la réunion d'au moins deux États en un seul État successeur, de la séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un État pour former un État successeur et de la dissolution d'un État suivie de la création d'au moins deux États successeurs. C'est l'avant-dernière catégorie qui nous intéresse dans le contexte actuel, mais il y a lieu de se reporter à la pratique générale pour connaître les règles pertinentes.[8]

2. *Le contexte juridique*

Il est évident que la démarche d'accession à la souveraineté est liée non seulement à des facteurs internes, dont les règles de droit national, mais aussi à des règles de droit international. La création du nouvel État ou le remplacement d'un État souverain par un autre dans le territoire en question doit se faire conformément aux principes de droit international tel que stipulé à l'article 3 de la Convention de Vienne, qui prévoit que la Convention «s'applique uniquement aux effets d'une succession d'États se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies».[9]

Une série de règles ont été créées au fil des années en droit international au sujet des problèmes de succession d'États, notamment des règles touchant la répartition des biens et des dettes des États, la succession à la nationalité, l'adhésion aux organisations internationales, les traités, les délits internationaux et ainsi de suite. Ces règles, qui découlent du droit international traditionnel, ont été élaborées à la suite d'événements précis et il est bien évident que, de par leur nature même, les successions d'États découlent de crises politiques plus ou moins acceptables ou traumatisantes. Bon nombre de ces cas étaient très spéciaux et on peut parfois se demander jusqu'à quel point ces exemples peuvent être considérés comme reflétant la pratique des États au point de faire partie du droit international coutumier. La chute des Empires ottoman, austro-hongrois et russe a engendré l'application de règles variées portant sur les divers problèmes de succession qui devaient être tranchés, tandis que la vague de décolonisation des empires européens d'outre-mer a aussi donné lieu à des solutions adaptées à ces situations.[10]

Dans la majeure partie de ces cas, les problèmes en jeu ont été réglés par des traités multilatéraux (comme le traité de Saint-Germain de 1919, qui concerne la dissolution de l'Empire austro-hongrois). Dans d'autres cas, on a eu recours à des ententes bilatérales pour régler les conflits. À cet égard, citons comme exemple la panoplie d'accords de dévolution que la puissance coloniale a signées avec l'État successeur nouvellement décolonisé (voir, par exemple, Daniel O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. 1, 1967 ch. 2 et 3). Cette façon de procéder ne s'est pas révélée entièrement satisfaisante et plusieurs des États nouvellement indépendants ont eu recours à des déclarations unilatérales pour établir une période transitoire permettant, par exemple, la révision des traités que la puissance coloniale avait signés à l'égard du territoire concerné.[11]

En d'autres termes, les règles pertinentes du droit international coutumier qui s'appliqueraient à la situation d'un Québec indépendant dans ce contexte reposent sur la pratique des États, qui découle elle-même des crises politiques vécues dans différents types de situations. C'est là un facteur qui rend encore plus complexe la tâche de chercher à connaître les normes applicables. En outre, la plupart des principes de droit international pertinents s'appliquent sous réserve d'une entente à l'effet contraire entre l'État prédécesseur et l'État successeur. Un examen de la pratique des États le démontre fort bien. Les États conservent une grande souplesse quant à l'application des règles générales du droit international à leurs propres situations.[12]

En ce qui a trait aux traités dans le domaine de la succession aux biens et aux dettes d'États, le document pertinent est évidemment la Convention de Vienne. Il faut cependant souligner que cette Convention est très controversée. Elle n'est pas en vigueur et, effectivement, aucun État ne l'a ratifiée jusqu'à maintenant. La plupart des États occidentaux s'y opposent encore farouchement. La Convention de Vienne ne peut donc être considérée comme un document à caractère exécutoire. En outre, la Convention prévoit qu'elle ne s'applique qu'aux successions survenues après son entrée en vigueur. Cependant, la plupart des principes controversés portent

sur le statut des «États nouvellement indépendants» et sur le traitement préférentiel accordé à ces États selon le régime de la Convention, questions qui ne nous concernent pas ici. La pertinence de la Convention aux fins de la présente opinion dépend donc de la mesure dans laquelle certaines dispositions traduisent le droit coutumier actuel. Pour mieux comprendre cet aspect, il faut examiner les problèmes précis en jeu.[13]

3. *Les biens publics*

L'identité et la nature des biens appartenant à l'État sont des aspects complexes; dans le passé, on a fait la distinction entre les biens publics et les biens privés d'un État, de sorte que seuls les biens publics de l'État prédécesseur étaient automatiquement transmis à l'État successeur. Ainsi, le Tribunal des Nations Unies pour la Libye a décidé que, selon le droit international coutumier, les biens privés de l'État prédécesseur ne passaient pas à l'État successeur et demeuraient la propriété du premier, même s'ils étaient situés dans le territoire de l'autre (22 *International Law Reports*, 103).[14]

Cette distinction qui, dans une certaine mesure, découle de la différence conceptuelle entre le droit public et le droit privé, comporte plusieurs problèmes, étant donné qu'elle n'est pas connue dans les pays de common law et dans les lois de l'ancien bloc socialiste et que la définition des biens publics varie d'un État à l'autre. Elle soulève également la question de savoir quelle est l'autorité habilitée à déterminer la nature des biens, que ce soit selon le droit international ou le droit interne de l'État prédécesseur ou de l'État successeur.[15]

Dans bien des cas, les biens devant être considérés comme des biens publics sont définis par l'entente ou le traité pertinent. Par exemple, dans les traités portant sur la création de Chypre, on a énuméré les biens publics transférés au nouvel État et défini diverses expressions, comme les «biens meubles» et les «biens immeubles» (382 *Recueil des traités des Nations Unies*, pages 3 et suivantes). Ainsi, il était explicitement prévu que les biens des entreprises de services publics ne tombaient pas sous la définition des «biens du gouvernement de la colonie de Chypre». Par ailleurs, selon le traité de paix conclu avec l'Italie en 1947, les biens meubles et immeubles de l'État italien, des autorités locales, des institutions publiques et des entreprises et associations publiques ainsi que les biens meubles et immeubles appartenant auparavant au Parti fasciste ou à ses organisations auxiliaires devaient être considérés comme des biens d'État revenant à l'État successeur (49, *Recueil des traités des Nations Unies*, annexe XIV, p. 225).[16]

Cependant, lorsque les dispositions des traités sont moins explicites, il est souvent nécessaire d'avoir recours au droit national, étant donné que le droit international lui-même n'offre pas les définitions nécessaires de divers types de biens publics, comme les sociétés publiques ou les entreprises de services publics (voir, par exemple, le conflit concernant les biens appartenant à l'Ordre de Saint-Mauritz et Saint-Lazare, 11 *Annuaire français de droit international*, 1965, p. 323) .[17]

Il faut donc immédiatement se demander quel est le système de droit national à appliquer pour déterminer les biens publics qui seraient transmis à l'État successeur : s'agit-il du droit de l'État prédécesseur ou de celui de l'État successeur? Bien que la pratique n'ait pas toujours été uniforme (notamment dans le cas de l'Université Peter Pazmany, Cour permanente de justice internationale, série A/B, n° 61, p. 236), selon l'opinion prépondérante, c'est au droit de l'État prédécesseur qu'il faut s'en remettre pour déterminer la nature des biens en question. Même s'il est possible que l'État prédécesseur classe un bien donné dans la catégorie des biens privés pour empêcher une succession, il a été décidé que, jusqu'au moment de la succession, l'État prédécesseur peut disposer de ses propres biens comme bon lui semble (voir le cas de l'usine de Chorzow, Cour permanente de justice internationale, série A, n° 7, p. 30, et le cas des colons allemands en haute Silésie, Cour permanente de justice internationale, série B, n° 6, p. 6). Cependant, s'il est évident que le changement de classification vise uniquement à atteindre un résultat frauduleux, cette opinion ne pourra pas être défendue.[18]

Cette opinion au sujet du rôle déterminant du droit de l'État prédécesseur est traduite dans les travaux de la Commission du droit international, notamment dans ses commentaires au sujet de la succession d'États pour les questions autres que les traités et dans les projets d'articles qu'elle a formulés avant la Convention de Vienne (voir, par exemple, *Annuaire de la CDI*, 1970 II, pp. 136 à 143 et *ibid*, 1981 II, p. 23). De l'avis du professeur O'Connell, il faut s'en remettre aux règles de droit de l'État prédécesseur pour déterminer de quoi se composent les biens publics, mais cette détermination n'est pas concluante aux fins de la succession d'États (*op. cit.*, pp. 202 et 203); cependant, cet avis n'est probablement plus partagé aujourd'hui.[19]

Selon l'article 8 de la Convention de Vienne, les biens d'État aux fins de la Convention sont les «biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'États et conformément au droit interne de l'État prédécesseur, appartenaient à cet État». Dans le cas des États qui n'ont pas de législation unifiée, le droit interne pertinent correspondrait aux lois qui s'appliquent dans l'État prédécesseur aux biens d'État en question. L'expression «droits et intérêts» désigne les droits et intérêts juridiques et se retrouve dans de nombreux traités (notamment les traités de 1919 et le traité de paix conclu avec l'Italie en 1947). L'article 8 traduit bien le droit international coutumier.[20]

Selon un principe reconnu du droit international coutumier, les biens publics d'un État prédécesseur dans le cas du territoire en question passent à l'État successeur (voir, par exemple, SHAW, *op. cit.*, p. 613; BROWNLIE, *op. cit.*, p. 658 et O'CONNELL, *op. cit.*, pp. 199 et 200). Le paragraphe 209 du récent *US Restatement (Third) of Foreign Relations Law*, 1987, prévoit simplement que les biens de l'État prédécesseur dans le territoire en question passent à l'État successeur. En d'autres termes, selon la règle générale, le critère de la succession à l'égard des biens publics ou des biens d'État (selon la définition des lois de l'État prédécesseur) est un critère lié à l'emplacement ou au territoire.[21]

Cependant, dans ce contexte, il faut faire une distinction entre différents types de biens publics ou de biens d'État. On distingue habituellement les biens meubles des biens immeubles. Dans ce dernier cas, il est indéniable que, comme le prévoit l'article 17 de la Convention de Vienne

(qui concerne la situation où une partie d'un État se sépare pour former un État successeur), à moins que les États prédécesseur et successeur n'en conviennent autrement, «les biens d'État immeubles de l'État prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États passent à l'État successeur». Un des plus importants exemples de ce type de situation est le cas de la division de l'Inde survenue en 1948. Selon l'entente conclue le 1er décembre 1948 entre l'Inde (qui devait constituer le prolongement de l'Inde britannique) et le Pakistan (qui devait constituer un État entièrement nouveau), il devait y avoir succession automatique à l'égard des terrains publics situés à l'intérieur de l'État concerné, comprenant aussi les chemins de fer, les bureaux de poste et les autres édifices publics. (Voir O'CONNELL, *op. cit.*, pp. 220 et 221.)[22]

Il convient de souligner que la Convention de Vienne ne renferme aucune disposition sur la succession relative aux biens immeubles situés en dehors du territoire qui se sépare pour former un nouvel État. Cela s'explique pour la raison évidente que, selon le critère territorial de la succession, lequel critère est bien logique dans le cas des biens immeubles, lorsque l'État prédécesseur maintient son existence juridique à l'échelle internationale, les biens non situés sur le territoire de l'État qui se sépare continuent d'appartenir à l'État prédécesseur. Les deux États concernés peuvent évidemment négocier cette question et en arriver à une conclusion différente selon les circonstances, mais ce n'est pas obligatoire.[24]

En ce qui a trait aux biens meubles, l'article 17 de la Convention de Vienne prévoit que «les biens d'État meubles de l'État prédécesseur liés à l'activité de l'État prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'États passent à l'État successeur». Le même critère de territorialité s'applique encore ici. Selon un principe général, l'État successeur n'acquiert que les biens destinés explicitement à un usage local (O'CONNELL, *op. cit.*, p. 204), mais il n'est peut-être pas toujours facile de définir les biens meubles en question d'une façon aussi précise, compte tenu notamment du libellé de l'article 17. L'expression «liés à l'activité» de l'État prédécesseur que l'on y trouve semble plus large ou plus souple que la règle traditionnelle.[25]

Il convient ici de revenir à l'exemple des accords sur la division de l'Inde. Selon l'entente conclue en 1947 entre l'Inde et le Pakistan, l'équipement et les magasins du service de la poste et du télégraphe et des sociétés ferroviaires devaient être répartis selon un calcul complexe qui tenait compte des distances en jeu et de la densité du trafic. Toutes les usines de fabrication d'armes et les munitions ont été attribuées à l'Inde, sous réserve de l'obligation pour celle-ci de payer au Pakistan une certaine somme permettant la construction d'usines de munitions au Pakistan. Le tiers de l'équipement et du matériel militaires a été accordé au Pakistan, tandis que toutes les installations, le matériel et l'équipement militaires du Royaume-Uni qui se trouvaient en Inde ont été répartis entre l'Inde et le Pakistan et les biens meubles et l'argent du gouvernement de l'Inde britannique ont été répartis de la même façon que les biens immeubles (*ibid*, pp. 220 et 221).[26]

Les biens meubles liés au territoire comprendraient donc les réserves et les soldes de trésorerie locaux ainsi que les fonds explicitement attribués au territoire en question. De plus, les fonds utilisés pour liquider les dettes locales, y compris les dépôts dans les banques d'épargne et les

fonds de retraite et de pension à verser aux personnes se trouvant sur le territoire seraient inclus. L'État successeur obtiendrait également tous les droits réglés de l'État prédécesseur dans le territoire, comme les loyers relatifs aux terrains et le remboursement des prêts hypothécaires, des prêts industriels et des dettes contractuelles.[27]

Un problème particulier se pose au sujet de la monnaie en circulation au moment de la succession et du remplacement des autorités compétentes en la matière de l'État prédécesseur par celles de l'État successeur. Il est bien évident que la monnaie demeure en circulation. Des modifications sont toutefois requises et l'État prédécesseur pourra, par exemple, avoir droit à une partie de l'or et à une partie des autres réserves soutenant cette monnaie qui seraient par ailleurs transférés. C'était certainement là l'opinion que la Commission du droit international a exprimée dans son rapport de 1981 (*Annuaire de la CDI*, 1981 II, p. 35); cependant, la pratique n'est pas uniforme et il faudrait éviter d'accepter trop facilement cette proposition.[28]

L'article 17 prévoit également que les autres biens d'État meubles de l'État prédécesseur (c'est-à-dire les biens meubles non liés à l'activité de l'État sur le territoire sécessionniste) sont transmis à l'État successeur «dans une proportion équitable». C'est là un énoncé qui suscite des controverses, puisqu'il semble modifier le critère territorial, critère le plus souvent appliqué à l'égard de la succession des biens d'État. Les commentaires formulés au sujet de ce projet d'article dans le document de la Commission du droit international ne sont guère convaincants (*Annuaire de la CDI*, 1981 II, pp. 46 et 47) et, de l'avis du principal auteur dans le domaine de la succession d'États, [TRADUCTION] «il semblerait que les biens meubles qui ne sont pas reliés aux biens immeubles du territoire cédé au point d'être considérés comme des immeubles par destination continuent d'appartenir à l'État prédécesseur» (O'CONNELL, *op. cit.*, p. 204).[29]

En conséquence, il faut en conclure que cette proposition ne reflète pas le droit coutumier ni même le droit conventionnel, compte tenu du fait que la Convention de Vienne n'est pas en vigueur. Il est peu probable qu'elle représente une solution acceptable pour la majorité des États, ne serait-ce qu'en raison du renvoi fréquent au critère de l'équité et du manque de clarté au sujet des biens visés. Néanmoins, les États concernés tiendraient évidemment compte de tous ces éléments au cours des négociations inévitables relatives aux conséquences d'un changement de souveraineté à l'égard du territoire en question.[30]

Selon l'article 11 de la Convention de Vienne, à moins d'entente contraire, la transmission des biens d'État lors de la succession a lieu sans compensation. Dans bon nombre de traités concernant des successions, la question de la compensation n'est pas abordée et on ne saurait donc présumer qu'une obligation existe à cet égard. D'autres ententes prévoient expressément qu'aucune indemnité n'est exigible (par exemple, le traité de paix conclu avec l'Italie en 1946), tandis que les traités de paix de 1919 ont généralement établi un système de dédommagement dans certains cas, bien que ce système n'ait pas bien fonctionné, pour plusieurs raisons. En conséquence, le principe énoncé à l'article 11 peut être considéré comme une règle coutumière du droit international.[31]

En dernier lieu, il convient de souligner que les biens appartenant au territoire qui se sépare et

forme un nouvel État et se trouvant à l'étranger continuent d'appartenir à l'État successeur, tandis que les biens des États tiers ne sont pas touchés par la succession. Il en va de même pour les biens privés des étrangers.[32]

4. Les dettes publiques

Une grande incertitude entoure la question des dettes publiques et certains se sont demandés s'il existe une règle de succession dans ces circonstances (voir, par exemple, BROWNLIE, *op. cit.*, pp. 658 et 659). À tout le moins, des facteurs tant politiques qu'économiques ont joué un rôle important et peut-être même déterminant dans ce domaine.[33]

Les dettes peuvent être garanties par des nantissements grevant des actifs de diverses natures ou non garanties. Elles peuvent aussi être publiques ou privées, externes ou internes. Les prêts peuvent être consentis par divers prêteurs, dont des particuliers, des investisseurs privés qui achètent des obligations (que ce soit sur le marché national ou international), des gouvernements étrangers pour des fins générales ou précises, ou des institutions internationales. La question de la succession relative à ces dettes a une importance vitale, étant donné que la crédibilité du nouvel État, sur les plans à la fois politique et commercial, peut être en jeu et que les droits des ressortissants et des étrangers risquent d'être lésés.[34]

La dette publique (parfois appelée dette nationale) est la dette que le gouvernement central a contractée dans l'intérêt de l'ensemble de l'État. C'est une dette qui lie un organisme public plutôt qu'une entité privée ou un particulier; la question complexe des entreprises publiques devra nécessairement être examinée.[35]

La question des dettes est particulièrement délicate, étant donné qu'il arrive souvent que des tiers soient concernés et il est difficile d'intégrer leurs intérêts dans les liens modifiés entre l'État prédécesseur et l'État successeur (pour des raisons évidentes, l'examen de cette question se limite ici au problème de la succession partielle). Cela s'explique par le lien juridique personnel qui existe entre le débiteur et le créancier et la réticence, en général, de la part du créancier à accepter un changement d'identité du débiteur. Ces facteurs nous porteraient donc à dire que l'État prédécesseur demeure redevable de la dette en question. Lorsque la dette est répartie selon une entente, la même règle s'applique : l'État successeur étant redevable de sa part envers l'État prédécesseur plutôt qu'envers le créancier lui-même. Dans ces circonstances, il n'est pas rare que l'on ait recours à un système de garantie.[36]

Selon l'article 36 de la Convention de Vienne, «une succession d'États ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers». En conséquence, les tiers créanciers ne peuvent avoir de recours, en raison de la succession seulement, contre l'État successeur à l'égard d'une dette engagée par l'État prédécesseur avant la succession et la répartition de cette dette.[37]

La situation pourrait être difficile lorsque, selon une règle du droit interne de l'État prédécesseur, celui-ci ne peut payer les dettes échues à même les biens dont il a perdu le contrôle. En pareil cas, le créancier devrait se tourner du côté de l'État successeur et la détermination précise de la nature de la dette, selon le droit international, deviendrait cruciale.[38]

La Convention exclut également les créanciers privés. Cette position est critiquée dans le *US Restatement* (*op. cit.*, paragraphe 209, note 4 du rédacteur). Les efforts visant à inclure une disposition relative à ces créanciers dans la Convention ont échoué. Néanmoins, selon l'article 6, «Rien dans la présente Convention n'est considéré comme préjugeant en quoi que ce soit toute question relative aux droits et obligations de personnes physiques ou morales». Cette disposition permet d'éviter les répercussions néfastes. Il est donc probable que les règles applicables aux créanciers étatiques et aux organisations internationales s'appliqueraient aux créanciers privés.[39]

À l'article 33 de la Convention de Vienne, la dette d'État est définie comme étant «toute obligation financière d'un État prédécesseur à l'égard d'un autre État, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international, née conformément au droit international». En conséquence, le concept de «dette d'État» selon la Convention est plus restrictif que celui de la dette publique et exclut les dettes des autres organismes publics, qu'elles soient ou non de nature territoriale.[40]

Les dettes publiques peuvent être classées comme suit : les dettes nationales (dettes de l'ensemble de l'État), les dettes locales (dettes contractées par une unité territoriale sous-gouvernementale ou une autre forme d'autorité locale) et les dettes localisées (dettes engagées par le gouvernement central pour un territoire ou un projet local).[41]

Selon le droit international coutumier, les dettes locales passent indéniablement à l'État successeur, étant donné qu'elles découlent d'ententes conclues par des autorités territoriales sous-gouvernementales désormais assujetties à la compétence de l'État successeur et ne sont pas directement touchées par la succession. En fait, elles demeurent des dettes assumées par le territoire concerné.[42]

Les dettes localisées, qui sont des dettes étroitement liées au territoire qui se sépare, passent également à l'État successeur. Cette conclusion s'impose de façon plus nette encore lorsque le territoire est une région autonome sur le plan fiscal (voir, par exemple, O'CONNELL, *op. cit.*, p. 416). À tout événement, tout comme dans le cas des dettes locales, on présume que la somme empruntée doit être utilisée dans le territoire concerné.[43]

La question de la succession relative à la dette nationale ou à la dette d'État générale en est une à laquelle le droit international ne répond pas de façon concluante. Les cas où une partie d'un État existant s'est séparée ne sont pas nombreux, mais la présomption est à l'effet que l'État prédécesseur demeure responsable de l'ensemble de sa dette publique (voir, par exemple, la cause de la dette publique de l'Empire ottoman, 1 *Rapport des Nations Unies sur les sentences*

arbitrales internationales (UN Reports of International Arbitral Awards), p. 529). Cette règle semblerait s'appliquer lorsqu'une partie d'un État est transférée à un autre État (voir *Annuaire de la CDI*, 1977 II, Partie 1, p. 81).[44]

Rares sont les cas où une partie d'un État s'est séparée pour former un nouvel État, soit le type de séparation qui pourrait se produire au Québec. La répartition des dettes entre le Pakistan et le Bangla Desh après la sécession de ce dernier en 1971 n'est pas encore réglée. En raison du nombre peu élevé de cas qui pourraient servir d'exemples, il est difficile de soutenir qu'une nouvelle règle de droit international a été créée au sujet de ces situations. En conséquence, le principe général de la non-répartition de la dette publique demeure tel quel.[45]

Il est donc évident que la distinction entre les dettes locales, d'une part, et les dettes localisées, d'autre part, revêt une importance considérable. Dans bien des cas, la réponse semblerait évidente, mais pas toujours. Il faudrait alors tenir compte de plusieurs circonstances pertinentes comme le but avoué, l'usage réel de la dette contractée, l'intérêt ou l'avantage du territoire en question. Un autre facteur pertinent serait l'existence de titres ou de nantissements garantissant la dette. Lorsque la dette est garantie par des ressources situées à l'intérieur du territoire concerné, il est fort probable que l'État successeur assumera la responsabilité de cette dette. Cependant, tel qu'il est indiqué ci-après, ce ne sera pas toujours le cas. Il peut y avoir des situations où les biens nantis ont été choisis de façon aléatoire ou pour des raisons pratiques sans que l'on tienne compte des besoins ou des avantages du territoire lui-même. On pourra alors soutenir que la dette en question demeure une dette de l'État prédécesseur.[46]

La situation devient un peu plus claire lorsqu'on examine séparément les dettes garanties et les dettes non garanties dans ce contexte. Bien entendu, le lien juridique entre le créancier et l'État prédécesseur subsiste et les critères de justice auraient tendance à favoriser une certaine forme de répartition de la dette; cependant, en raison de la diversité et la nature de la pratique des États, on ne peut en tirer de règle générale claire. Dans la plupart des cas, le litige est tranché par un accord précis entre les parties et, compte tenu de la gamme variée de situations pratiques visées et des différences entre elles, il est difficile de déduire de cette pratique un principe établi.[47]

Lorsque le Texas a fait sécession du Mexique en 1840, il a refusé d'assumer la responsabilité des dettes de ce dernier; même si un paiement à titre gracieux a été fait dans les circonstances. Par ailleurs, lorsque le Panama s'est séparé de la Colombie en 1903, il n'a accepté aucune partie de la dette de cette dernière. Il est difficile de résumer brièvement les accords complexes des traités de paix de 1919 et 1923. Toutefois, il est permis de dire que bien qu'il n'y a pas eu de répartition de la dette publique dans le cas de quelques-uns des territoires nés à la suite de la chute de certains empires, un règlement, toujours complexe, a été négocié dans la plupart des cas. Ainsi, les États successeurs de l'Empire austro-hongrois ont assumé la responsabilité des parties de la dette contractées avant la guerre, d'après la répartition établie par le comité des réparations (voir O'Connell, *op. cit.*, p. 401 et Ernst FEILCHENFELD, *Public Debts and State Succession*, 1931, ch. XXI).[48]

Selon les traités de 1920 et de 1921 conclus entre l'Union soviétique et ses États successeurs, aucun de ces derniers ne devait assumer de responsabilité à l'égard des dettes de la Russie impériale. Il faut dire que l'Union soviétique avait elle-même répudié ces dettes (FEILCHENFELD, *op. cit.*, pp. 536 et 537).[49]

En 1921, l'État Libre d'Irlande s'est séparé du Royaume-Uni et le traité conclu prévoyait également la répartition des dettes entre les États prédécesseur et successeur. Selon la clause 5 du traité, l'État Libre d'Irlande devait assumer la responsabilité de la dette publique du Royaume-Uni selon une proportion juste et équitable, compte tenu des revendications présentées sous forme de compensation ou de demande reconventionnelle.[50]

La division de l'Inde est un cas particulièrement intéressant. Selon l'entente conclue entre l'Inde (le prolongement de l'Inde britannique) et le Pakistan (le nouvel État), la première demeurait responsable de toutes les obligations financières, y compris les prêts et les garanties, de l'Inde britannique. L'Inde est donc demeurée la seule débiteure de la dette nationale. La part du Pakistan de cette dette, établie selon la proportion représentée par la quote-part des biens de l'Inde britannique qu'il a reçus, est devenue une dette envers l'Inde.[51]

En ce qui a trait aux dettes garanties, il semble généralement reconnu que les dettes garanties par une hypothèque grevant des biens situés dans le territoire en question (dettes hypothéquées) subsistent après le transfert de ce territoire. Ainsi, selon les traités de Saint-Germain et Trianon conclus en 1919, (respectivement les articles 203 et 186), les biens nantis de cette façon devaient demeurer nantis à l'égard de la partie de la dette nationale qui, selon l'entente, passait à l'État successeur. Ces dettes devaient faire l'objet d'une garantie précise et les garanties devaient être des «chemins de fer, des mines de sel ou d'autres biens».[52]

Cependant, comme il a été mentionné ci-dessus (voir le paragraphe 46), il se peut que la survie des dettes garanties soit contestée, de sorte que l'on ne peut conclure à l'existence d'une règle absolue de transfert qui s'applique dans toutes les circonstances.[53]

Toutefois, en ce qui a trait aux dettes imputées à des recettes locales, la présomption s'applique dans l'autre sens. Lorsque cette forme d'entente a été conclue pour des raisons pratiques, il semblerait que l'État prédécesseur demeure redevable de la dette. Ce principe ne pourrait être contesté que s'il existe un lien tellement étroit entre la dette et la source locale de recettes qu'il serait plus approprié de classer la dette comme dette locale.[54]

Les circonstances jouent un rôle prépondérant et il se peut que, lorsque le territoire qui fait sécession constituait une partie importante de l'État prédécesseur, on demande une répartition de la dette nationale pour des raisons d'équité. C'est en tenant compte de ce facteur et en se remémorant l'exemple du traité conclu en 1921 entre le Royaume-Uni et l'État Libre d'Irlande (UK-Irish Free State Treaty of 1921) que la Commission du droit international a proposé le projet d'article qui devait devenir l'article 40 de la Convention de Vienne.[55]

L'article 40 prévoit que, lorsqu'une partie d'un État se sépare pour former un autre État, à moins d'entente contraire, la dette publique de l'État prédécesseur passe à l'État successeur «dans une proportion équitable, compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'État successeur en relation avec cette dette d'État». Il est douteux que cet énoncé constitue une règle du droit coutumier, compte tenu de la pratique confuse et incohérente que les États ont suivie jusqu'à maintenant, mais il présente sans doute une solution viable qui repose sur certains fondements théoriques.[56]

Le sens du principe de la répartition équitable est loin d'être clair en pratique. La définition du mot équité en droit international et l'utilisation de ce concept dans des cas précis constituent une question controversée et marquée par l'imprécision (voir, par exemple, les diverses causes de délimitation des eaux territoriales devant la Cour internationale de justice). Ce concept ouvre néanmoins la voie à l'équité et sa fragilité s'explique plutôt par l'absence de pratique uniforme que par sa faiblesse inhérente.[57]

Le fondement d'une répartition équitable des dettes dépendrait manifestement des parties concernées et devrait faire l'objet d'une entente. Divers fondements sont possibles, comme le ratio d'imposition, l'étendue du territoire, la population, la nationalité des créanciers, la valeur imposable par opposition à l'apport réel des recettes, la valeur de l'actif et les contributions du territoire en question à l'administration centrale (voir, par exemple, *Virginia v. West Virginia*, 220 US 1, où la Cour suprême a donné son accord à la répartition des dettes fondée sur la valeur en capital de l'actif).[58]

Il semblerait que les fondements les moins satisfaisants de la répartition des dettes seraient ceux qui sont liés à l'étendue du territoire et à la population, puisqu'ils ne tiennent pas compte de la richesse et des revenus, qui sont des facteurs-clés, alors que le concept des recettes sans égard au système de revenus et dépenses à l'échelle territoriale et nationale ne mène pas toujours à un résultat équitable.[59]

Dans les traités de paix de 1919, le principe de la répartition en proportion de la capacité future de payer des territoires cédés a été appliqué; on a utilisé comme critère les recettes versées au cours des années précédant la guerre. Par ailleurs, dans le traité de Lausanne conclu en 1923 au sujet des conséquences de la chute de l'Empire ottoman, le principe retenu a été celui d'une répartition proportionnelle fondée uniquement sur les contributions antérieures réelles à l'amortissement des dettes. Selon O'Connell, le facteur-clé du partage doit être lié à la capacité de contribution de chaque partie du territoire démembré, compte tenu de tous les facteurs pertinents (*op. cit.*, page 456, où l'auteur cite Sack).[60]

Cependant, lorsqu'elle a rédigé la disposition pertinente, la Commission du droit international a décidé de ne pas y inclure de renvoi précis à la «capacité de contribution», parce que ce concept était vague et pouvait porter atteinte aux autres principes pertinents. Elle a plutôt utilisé l'expression «compte tenu de toutes les circonstances pertinentes» (*Annuaire de la CDI*, 1981 II, p. 113). Finalement, cette dernière expression a été abandonnée et la disposition qui a été retenue dans la Convention de Vienne se lit en partie comme suit : «compte tenu, notamment,

des biens, droits et intérêts qui passent à l'État successeur en relation avec cette dette d'État». En d'autres termes, on a insisté sur le facteur de la proportion des biens par rapport aux dettes.[61]

Tout ce qu'on peut dire, c'est que les parties concernées doivent tenir compte d'une gamme variée de facteurs pertinents au cours des négociations et que le résultat dépend en grande partie des aptitudes de négociation des parties ainsi que des indices économiques objectifs. Le droit international ne prescrit pas les facteurs pertinents ni la façon dont il faut les évaluer ou les classer les uns par rapport aux autres.[62]

5. *Les pensions*

Selon le droit international, les pensions des fonctionnaires échéant avant le changement de souveraineté constitueraient généralement une charge de l'État prédécesseur. Ce n'est que lorsque la pension doit être payée par une administration locale du territoire en question qu'elle serait considérée comme une dette locale qui passerait ainsi à l'État successeur. En d'autres termes, puisque le gouvernement (central) prédécesseur était l'employeur, le fonctionnaire en question conserverait son droit d'exiger de celui-ci sa pension et aucun changement ou ajout ne peut être apporté à la responsabilité sans accord précis.[63]

Cependant, si le fonctionnaire travaillait pour une unité administrative locale entièrement annexée et que la pension devait être payée à même le fonds de cette unité, la dette serait une dette locale qui passerait à l'État successeur (voir O'CONNELL, *op. cit.*, pp. 468 et 469). Cette conception a remplacé la tendance antérieure, qui consistait à utiliser la nationalité comme fondement du droit à la pension. Ainsi, la créance au titre d'une pension d'une personne devenue ressortissante de l'État successeur passait à celui-ci. Ce genre de situation a causé des problèmes, étant donné qu'il n'y avait aucune raison logique qui aurait pu empêcher une personne de continuer à recevoir sa pension de l'État prédécesseur. En outre, cette solution allait à l'encontre du critère de territorialité qui est appliqué en droit international en ce qui a trait aux dettes.[64]

Il est évidemment possible de prévoir une solution différente dans une entente et, selon le traité conclu en 1921 entre le Royaume-Uni et l'État Libre d'Irlande (UK-Irish Free State Treaty of 1921), ce dernier devait assumer la responsabilité d'une partie juste et équitable des pensions de guerre.[65]

Selon la solution initialement retenue lors de la division de l'Inde, les pensions versées par le gouvernement central de l'Inde britannique devaient demeurer la responsabilité de l'Inde indépendante (considérée comme le prolongement de la première). On a subséquemment convenu que la pension à payer dans les territoires des États distincts de l'Inde et du Pakistan devrait être la responsabilité des États respectifs. En outre, cet accord s'appliquait aussi aux fonctionnaires qui ont opté pour la fonction publique de l'Inde ou du Pakistan et qui ont été acceptés.[66]

Conclusions

Comme on peut le voir, les solutions proposées en droit international aux problèmes de la succession d'États dans les cas où une partie d'un État existant fait sécession pour former un nouvel État ne sont pas toujours très clairs. Le principe généralement retenu est fondé sur la géographie ou approche territoriale.[67]

En général, les biens d'État (meubles ou immeubles) étroitement liés au territoire sécessionniste passeront à l'État successeur et les dettes de la même nature passeront aussi à l'État successeur. Il y a des doutes au sujet de certains types de biens meubles situés en dehors du territoire et au sujet des dettes d'État générales et, bien que l'on semble s'orienter vers une répartition, il n'existe pas de norme à caractère obligatoire actuellement en droit international à ce sujet. Les fondements possibles de cette répartition sont variés et ont été présentés sous différentes formes et combinaisons dans les ententes internationales pertinentes. Pour déterminer les facteurs applicables et leur ordre de priorité, il faudra négocier ces questions dans les cas touchés.[68]

Bibliographie

Annuaire de la Commission du droit international, notamment 1970 II, p. 131; 1971 II, p. 157; 1976 II, p. 55; 1977 II, p. 45; 1978 II, p. 229 et 1981 II, p. 9

ASSOCIATION DU DROIT INTERNATIONAL, *Rapport de la cinquante-quatrième conférence*, 1970, p. 92

BEDJAOUL, «Problèmes récents de succession d'États dans les États nouveaux», *130 Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1970 II, p. 455

BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, 4e éd. 1990

CASTREN, «Recent Aspects of the Succession of States», *78 Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1951 1, p. 385

FEILCHENFELD, *Public Debts and State Succession*, 1931

MONNIER, «La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État», *Annuaire français de droit international*, 1984, p. 221

O'CONNELL, «Secured and Unsecured Debts in the Law of State Succession», *28 British Yearbook of International Law*, 1951, p. 204

O'CONNELL, «Recent Problems of State Succession in Relation to New States», *ibid.*, p. 95

O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. 1, 1967

SACK, «La succession aux dettes publiques d'État», *23 Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1928 III, p. 149

SHAW, *International Law*, 3e éd. 1991

STREINZ, «Succession of States in Assets and Liabilities - A New Regime?», *28 German Yearbook of International Law*, 1983, p. 198

U.N. LEGISLATIVE SERIES, *Materials on Succession of States in Respect of Matters other than Treaties*, 1978

ZEMANEK, «State Succession After Decolonisation», *116 Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1965, p. 187

Geneviève Burdeau

Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Cet avis préparé en 1991 pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau), a été présenté le 5 février 1992. On pourra en trouver le texte dans : COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail, n° 1, Québec, 1991, p. 536-558. La transcription intégrale du témoignage de Geneviève Burdeau se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 25

Claude Gendron et Daniel Desjardins

Aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État : le cas Québec-Canada

La transcription intégrale des témoignages de Claude Gendron et Daniel Desjardins se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 25, 5 février 1992

1. Introduction

1.1 Présentation

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission, nous vous remercions de nous avoir invités à vous présenter quelques commentaires sur la question complexe et difficile mais, quant à nous, fort importante, du partage des actifs et de la dette, dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté.

Les commentaires que nous vous présenterons sont tirés d'une étude que nous a demandée l'Institut C.D. Howe et qui a été publiée il y a quelques semaines dans la série d'analyses de cet Institut des questions et conséquences économiques relatives à deux scénarios, soit le renouvellement de la constitution et la séparation du Québec.

Notre analyse est strictement d'ordre juridique et lors de nos incursions, inévitables malgré tout, dans le domaine économique, nous avons été fort prudents en nous attachant non pas aux détails de l'analyse économique mais uniquement à ses principes généraux.

Les questions relatives au partage des actifs et dettes en matière de succession d'État ne sont pas nouvelles en droit international et se sont soulevées à maintes reprises au cours du dernier siècle, ce dernier ayant donné lieu autant à la dissolution d'empires qu'à tout le processus de décolonisation, sans parler de la dernière année qui a vu le démantèlement de l'Europe de l'Est et de l'U.R.S.S.

Cette pratique internationale, sauf celle de la dernière année qui est encore trop récente, a soulevé un nombre considérable de commentaires et d'ouvrages de la part de juristes de tous les coins du globe. Il suffit de rappeler les travaux énormes de la Commission du droit international des Nations Unies qui, à partir de 1962, a travaillé à l'élaboration de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes, laquelle fut finalement adoptée en 1983.

Au Canada, la question du partage des actifs et de la dette dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec, du point de vue juridique, a cependant été abordée par de très rares juristes. A notre connaissance, seul Monsieur Jacques Brossard, alors professeur à l'Université de Montréal, dans un ouvrage considérable publié en 1976 sur l'ensemble des questions juridiques liées à l'accession à la souveraineté et le professeur J.-Maurice Arbour, de l'Université Laval, dans son mémoire de maîtrise en 1977 ou '78, ont traité de ces questions. Depuis ces deux ouvrages, la Convention de Vienne a été adoptée et les travaux de la Commission Bélanger-Campeau et de son Secrétariat, y compris les opinions juridiques des professeurs Shaw et Burdeau, ont été publiés.

C'est à la lumière et avec le bénéfice de tous ces travaux, mais aussi avec le poids de cette abondance de matière, parfois divergente, que nous vous soumettons nos quelques réflexions.

Nous avons divisé nos commentaires en fonction des points suivants, que nous aborderons, mon collègue et moi, à tour de rôle: le droit général applicable, le partage des actifs, le partage de la dette et les modes d'assumation de cette dette.

1.2 Cadre de l'étude pour l'Institut C.D. Howe

Avant d'aborder les questions juridiques applicables au partage des actifs et de la dette, nous désirons souligner le cadre dans lequel fut rédigée notre étude pour l'Institut C.D. Howe.

D'abord, nous avons présumé que le Québec accéderait à la souveraineté en conformité avec les règles du droit international et, en conséquence, nous n'avons pas examiné la question du droit des peuples à l'auto-détermination.

Pour que les règles de droit international relatives à la succession d'État puissent s'appliquer dans le cas du Québec, il est nécessaire que ce dernier accède à la souveraineté en conformité avec les autres règles du droit international applicables en matière d'auto-détermination et de souveraineté des États.

1.3 Droit applicable

Les règles de droit applicables à la succession d'État, entrent en jeu lors de l'accession à la souveraineté par un territoire déterminé et lorsque cette accession à la souveraineté s'accompagne d'une substitution de la souveraineté exercée sur ce territoire par l'État prédécesseur en faveur de l'État successeur.

Les principes applicables au partage des actifs et des dettes pourront varier en fonction du type de succession, par exemple s'agira-t-il d'une annexion de territoire, d'une succession dans le contexte politique de la décolonisation ou de la dissolution totale d'un État comme ce fut le cas pour l'U.R.S.S.

Le cas Québec-Canada correspond, quant à lui, à la séparation d'une partie du territoire d'un État pour former un nouvel État souverain. Il s'agit en fait de la «succession partielle» classique en droit international.

Dans ce type de succession, l'État prédécesseur, ici le Canada, conserverait toute sa personnalité juridique en droit international, bien que sa superficie géographique soit réduite, et l'État successeur, ici le Québec, acquerrait quant à lui une souveraineté complète sur son territoire.

Au cours de notre exposé, nous limiterons donc nos commentaires aux règles de droit applicables à la succession dite partielle.

Les sources du droit international sur cette question se retrouvent dans les coutumes, les traités découlant de précédents et enfin la doctrine, très abondante en la matière.

La tentative de codifier les coutumes et les précédents relatifs à la succession d'État qui fut entreprise par la Commission du droit international des Nations Unies a démontré la difficulté d'établir des règles claires et précises acceptables par tous. La Convention de Vienne, qui fut le résultat de ces travaux, n'est toujours pas en vigueur. De plus, on s'accorde généralement pour dire qu'elle ne peut être considérée comme une source impérative de l'état du droit sur la question de la succession d'État.

Néanmoins, à l'exception de ses dispositions les plus controversées concernant la succession d'État en matière de décolonisation, on s'accorde généralement pour reconnaître que certaines des dispositions de la Convention de Vienne reflètent tout de même l'état du droit international et pourraient donc être applicables au cas Québec-Canada.

2. *Partage des actifs*

2.1 Le partage des actifs

Le principe du partage des actifs entre l'État prédécesseur et l'État successeur repose principalement sur la notion de la souveraineté territoriale, qui veut que tous les biens de l'État prédécesseur situés sur le territoire du nouvel État passent à ce dernier.

Cette règle représente, selon nous, l'un des principes les plus unanimement acceptés par la doctrine et est reflétée par une pratique abondante.

À cet égard, la Convention de Vienne, à son article 17 prévoit:

a) les biens d'État immeubles de l'État prédécesseur situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États passent à l'État successeur;

b) les biens d'État meubles de l'État prédécesseur liés à l'activité de l'État prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession passent à l'État successeur;

Avant d'aborder plus en détail les règles de partage des actifs, il est nécessaire de soulever deux questions préalables, soit:

- l'État prédécesseur a-t-il droit à une compensation suite au transfert des actifs ?
  et
- quel est le sens à donner à l'expression «biens d'État» ?

A l'égard d'une possible compensation qui devrait être versée à l'État prédécesseur, la Convention de Vienne ne prévoit pas, quant à nous, de règles précises et certaines. En effet, l'article 11 de la Convention déclare qu'à défaut d'entente, donc de manière supplétive :

11. ... le passage des biens d'État de l'État prédécesseur à l'État successeur s'opère sans compensation.

De plus, l'article 17 reprend ce même principe en cas de succession partielle.

Selon la doctrine majoritaire, le transfert des biens ne comporte pas l'obligation d'une compensation quelconque de la part de l'État successeur. La pratique révèle également beaucoup de textes, traités et autres instruments de dévolution qui ne prévoient aucune mention d'indemnité à recevoir par l'État prédécesseur.

Dans le cas Québec-Canada, la question de la compensation est probablement académique, étant donné que cette compensation sera en définitive liée aux négociations sur le partage de la dette. On peut en effet penser que la compensation, si elle doit être reconnue, prendra la forme d'une assumation par le Québec d'une part de la dette générale du Canada.

A l'égard de la notion de «biens d'État», l'article 8 de la Convention de Vienne stipule que:

8. ... l'expression «biens d'État de l'État prédécesseur» s'entend des biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'États et conformément au droit interne de l'État prédécesseur, appartenaient à cet État.

L'article 8 a pour objet de formuler un critère de détermination de ces biens. La référence au droit interne de l'État prédécesseur pour déterminer ce qu'est un «bien d'État» a été rendu nécessaire en raison de la distinction que font certains systèmes de droit entre les «biens publics de l'État» et les «biens privés de l'État». Il est à noter que cette distinction n'existe pas au Canada et on peut prétendre que tous les actifs fédéraux situés sur le territoire du Québec sont considérés comme des biens publics d'État.

Passons maintenant à la dévolution et au partage des actifs.

2.2 *Les immeubles*

Les biens immeubles situés dans le territoire devenu souverain sont, par définition et dans les faits, rattachés à ce territoire et passent donc dans le patrimoine public du nouvel État.

En conséquence, on peut prétendre qu'en vertu du droit international, seraient dévolus *ipso jure* au Québec les biens immeubles publics du Canada situés sur son territoire sans que le Canada n'ait à donner son consentement. Ces biens comprendraient entre autres, les ponts, les routes, les chemins de fer, les ports, les aéroports, les postes de douanes, les bureaux de poste, les édifices publics, les établissements militaires et pénitenciers.

Pour ce qui est des immeubles à l'extérieur du territoire québécois mais situés au Canada, ceux-ci demeureraient la propriété de ce dernier.

2.3 Les biens meubles et actifs financiers

Toujours en fonction du principe de la souveraineté territoriale, la Convention de Vienne, la doctrine et la pratique établissent que les biens meubles physiques situés sur le territoire de l'État successeur et liés à son activité deviennent la propriété de ce dernier. Sur cette base, on peut donc également prétendre que seraient dévolus *ipso jure* au Québec tous les biens meubles physiques du Canada situés sur son territoire. Ces biens comprendraient, par exemple, l'équipement de bureaux, l'équipement informatique, l'équipement militaire et le matériel roulant.

En regard des actifs financiers et des autres actifs intangibles tels que les créances, les comptes d'opération et de change (incluant la réserve d'or), le Québec serait possiblement en droit de recevoir la partie de ces actifs financiers reliés à l'exercice de sa souveraineté ou d'une activité sur son territoire, bien que le droit sur cette question soit plutôt controversé. Toutefois, pour tous les biens meubles ou actifs financiers qui n'ont aucun lien direct avec le territoire du Québec, on peut conclure qu'ils demeureraient la propriété du Canada.

A noter que le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau ne prévoit aucune part pour le Québec dans les actifs financiers canadiens, tels la réserve d'or. Toutefois, toute cette question du partage des actifs financiers sera en définitive liée aux négociations sur l'union monétaire.

2.4 Les sociétés de la Couronne

Toujours en vertu du principe de la souveraineté territoriale, tous les actifs immobiliers et mobiliers situés au Québec appartenant aux sociétés de la Couronne passeraient à ce dernier *ipso jure* et deviendraient donc des biens publics du Québec. Il s'agirait, par exemple, de l'ensemble des actifs de sociétés telles que la Société du Port de Montréal et la Société du Port de Québec.

En ce qui a trait aux sociétés de la Couronne qui possèdent des actifs au Québec et dans le reste du Canada (par exemple, la Société Radio-Canada, la Commission de la Capitale Nationale et la Société Canadienne des Postes), le principe de la souveraineté territoriale voudrait encore une fois que les actifs de ces sociétés qui sont situés au Québec lui soient dévolus de plein droit. Toutefois, il est intéressant de noter que le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, dans son étude sur le partage des actifs et des dettes, n'a pas retenu un transfert en faveur du Québec des actifs de plusieurs des sociétés de la Couronne situés sur son territoire. Ce choix discrétionnaire dans les actifs des sociétés de la Couronne qui pourraient être retenus par un Québec souverain fera l'objet de quelques commentaires ci-après.

De manière alternative, on peut aussi penser que le Québec, au lieu de devenir propriétaire des actifs des sociétés de la Couronne situés sur son territoire, pourrait négocier avec le Canada une participation dans le capital de ces sociétés dans une proportion égale aux actifs de ces dernières

situés au Québec. Cette approche pourrait, à bien des égards, favoriser l'intégrité et la continuité de ces sociétés, tout en permettant une gestion commune de ces sociétés entre le Québec et le Canada. Bien entendu, une telle participation conjointe dans le capital des sociétés, aux lieu et place d'un transfert *ipso jure* de ces mêmes actifs, nécessiterait des négociations entre le Québec et le Canada.

Enfin, pour les sociétés de la Couronne n'ayant aucun actif au Québec, il appert encore une fois qu'en l'absence de règles précises en droit international, le partage de leurs actifs (et des passifs qui y correspondent) se devrait d'être négocié.

2.5 *Le droit de choisir*

Comme nous l'avons mentionné il y a quelques instants, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, dans son étude du partage des actifs et des dettes, n'a pas retenu en faveur du Québec la dévolution des actifs appartenant à de nombreuses sociétés d'état. Par exemple, pensons aux actifs de la SEE, de la Société canadienne d'hypothèque et de logement et de la BFD. La question ici est de savoir si ce droit de choisir existe en droit international et s'il peut être appliqué en matière de partage de dettes et d'actifs.

Disons d'abord que cette pratique du droit de choisir, dans le cadre de la succession d'État en matière de traités, a déjà été reconnue et consiste à décider, sous la forme d'une déclaration expresse ou d'une convention, quels traités signés par l'État prédécesseur s'appliqueront à l'État successeur.

Le droit de choisir, ou libre choix en matière du partage des actifs entre État prédécesseur et État successeur, s'il existe, n'a d'intérêt qu'à l'égard des actifs qui ne sont pas déjà dévolus *de jure* à l'État successeur par l'application du principe de la souveraineté territoriale. En somme, une telle pratique, si applicable, ne doit être examinée qu'à l'égard des biens publics ne relevant pas du territoire géographique de l'État successeur, par exemple, à l'égard de certains actifs financiers du Canada, tels les comptes de change ou telles des participations dans certaines sociétés d'état n'ayant aucune activité sur le territoire du Québec.

En regard des actifs situés sur le territoire du Québec, que ceux-ci soient la propriété de l'État canadien ou de sociétés de la Couronne, nous croyons qu'en vertu même du principe de la souveraineté territoriale, tous ces actifs seraient dévolus *ipso jure* au Québec sans possibilité pour ce dernier de choisir entre les actifs qu'il désire conserver et ceux qu'il ne désire pas conserver. En conséquence, l'évaluation des actifs effectuée par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau devrait être revue à la hausse dans la mesure où on n'aura pas tenu compte de certains de ces actifs.

En regard des biens publics qui ne relèvent pas du territoire géographique du Québec et qui ne sont pas liés à l'exercice de la souveraineté ou d'une activité du Québec, par exemple les comptes de change du Canada, le libre choix ne pourrait s'exercer par le Québec, selon nous, que dans la mesure où celui-ci peut établir, de manière directe ou indirecte, une contribution à la valeur de ces actifs.

Notons également que l'absence de règles formelles fondant le libre choix en matière de partage d'actifs ne crée pas cependant, selon nous, l'obligation inverse pour le Québec de partager en bloc et de manière obligatoire l'ensemble des actifs ne tombant pas sous l'application du principe de territorialité. Ainsi, le Québec ne serait pas légalement tenu de recueillir, quelque part que ce soit dans des actifs financiers du Canada ou d'autres actifs qui ne sont pas situés sur son territoire ou liés à l'une de ses activités.

Cette question est importante en raison de la relation directe entre la valeur des actifs qui seront recueillis par le Québec et la part que ce dernier devra assumer dans la dette générale du Canada.

2.6 L'évaluation des actifs

Pour conclure, en regard de la question du partage des actifs, il nous apparaît approprié de souligner l'importance de la question de l'évaluation des actifs. Celle-ci influencera directement le pourcentage de la dette que le Québec devra assumer. En effet, tel que l'a démontré le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, la part du Québec dans la dette nationale pourrait varier de 10 milliards de dollars strictement en fonction de l'évaluation des actifs recueillis par le Québec.

La méthode d'évaluation de ces actifs sera une question difficile et nécessite, quant à nous, dès à présent des analyses économiques et financières plus approfondies.

3. Partage de la dette

Si la règle générale de la dévolution à l'État successeur des actifs situés sur son territoire est unanimement reconnue en droit international, les choses ne sont pas aussi limpides en matière de partage de la dette.

Malheureusement, en ce domaine, la pratique des états ayant accédé à la souveraineté, les juristes ayant tenté de concilier les principes et précédents en présence et la Convention de Vienne ne vont pas tous exactement dans le même sens.

3.1 La règle de droit

Une analyse historique des cas de sécession intervenus au cours du dernier siècle n'est pas possible devant cette Commission. Si on devait la faire cependant, on en dégagerait essentiellement les deux positions divergentes suivantes :

a) d'abord, les cas où l'état successeur a été exempté, par décision unilatérale ou par convention, de tout partage de la dette générale; et

b) les cas où l'État successeur a assumé une partie de cette dette.

L'examen de l'ensemble de ces précédents historiques révèle que l'exemption de partage est plutôt liée au processus de décolonisation alors que les précédents de partage se retrouvent plutôt en matière de dissolution et de séparation. Certains auteurs (et non parmi les moins connus) ont ainsi souligné que la pratique récente était en voie de faire du partage de la dette générale une règle positive de droit international.

C'est à la lumière de ces précédents et de cette doctrine et dans un effort de conciliation des positions en présence que la Commission du droit international des Nations Unies chargée d'étudier la succession d'états en matière de biens, archives et dettes, après 20 ans de travaux, adopta en 1981 le principe du passage à l'état successeur d'une «... proportion équitable de la dette d'État, compte tenu notamment des biens, droits et intérêts qui passent à l'État successeur en relation avec cette dette d'État...», à moins d'entente différente entre les parties. Il s'agit de l'article 40 de la Convention de Vienne.

En somme, dans son effort de décrire la situation du droit international en vigueur au début des années 1980, la Commission du droit international estimait que l'État successeur, dans le cadre d'une sécession comparable à celle envisagée par le Québec, devait, à défaut d'entente différente avec l'État prédécesseur, assumer une «proportion équitable» de sa dette générale, sans définir cependant, et à juste titre à notre avis, le sens exact de cette expression.

On notera qu'il s'agit d'une règle supplétive, chaque cas laissant les parties libres de négocier leur propre entente.

Comme la Convention de Vienne n'est pas en vigueur, il faut donc se demander si cette notion de partage selon une «proportion équitable» est vraiment une règle de droit international, c'est-à-dire correspond-elle au droit coutumier et à la pratique moderne des États? Si oui, existe-t-il certains paramètres pouvant nous aider à déterminer la signification de cette notion de «proportion équitable».

Il faut préciser que la Convention de Vienne se rapporte à la «dette d'État», c'est-à-dire à la dette d'un État envers un autre ou à l'égard d'organismes internationaux. Il n'en demeure pas moins que l'on s'entend généralement pour dire que le principe du partage équitable, si représentatif du droit international, s'appliquerait aussi aux dettes privées, c'est-à-dire aux dettes à l'endroit

des institutions financières et bancaires, des porteurs d'obligations et autres détenteurs de la dette générale.

Dans ses travaux de recherche et de recensement de la pratique des états et de la jurisprudence, la Commission du droit international des Nations Unies a répertorié, pour la période postérieure à la deuxième guerre mondiale, trois (3) cas de sécession, qui ne relèvent pas de la décolonisation. A noter que l'on parle ici de séparation et non pas de dissolution totale.

Les cas recensés sont ceux du Pakistan/Inde (1947), Singapour/ Malaisie (1965) et Bangladesh/Pakistan (1971). Antérieurement à cette époque et toujours en matière de sécession en dehors du cadre de la décolonisation, le cas: Irlande/Royaume-Uni (1921) peut aussi être cité à titre d'exemple récent et comparable.

Sauf pour le cas Pakistan/Bangladesh qui, à notre connaissance, ne serait pas encore réglé, tous les autres cas cités ont donné lieu, à notre connaissance, à une entente de partage de la dette générale aux termes de laquelle l'État successeur a accepté une partie de la dette générale.

Il faut dire cependant que de nombreux autres précédents existent, non pas en matière de sécession, mais dans des cas de transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre État ou encore en matière de décolonisation. Toutes ces situations ont donné lieu à des solutions tantôt de partage (ex: traités de paix après première guerre mondiale) et tantôt d'exemption de partage (ex: décolonisation).

En somme, le poids de l'ensemble des situations de succession d'état, ajouté à celui de la doctrine qui les a commentées, fait en sorte qu'on hésite encore aujourd'hui à qualifier de règle reconnue en droit international celle du partage équitable prévue à l'article 40 de la Convention de Vienne.

Pour notre part toutefois, il nous apparaît que la pratique du dernier siècle, en dehors de la décolonisation, fut généralement celle du partage et de l'assumation conventionnels par l'État successeur d'une partie de la dette générale. C'est ce qui nous a fait dire dans notre étude pour l'Institut C.D. Howe que cette règle, par ailleurs énoncée à l'article 40 de la Convention de Vienne, représente, selon nous, la tendance actuelle du droit international sur cette question.

Incidemment, il s'agit de l'approche prise par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau et il semble que ce soit aussi celle du Parti Québécois, si on s'en remet à sa politique de relations internationales telle qu'exprimée par Monsieur Parizeau lors de son passage au Conseil des Relations Internationales de Montréal, le 23 janvier dernier.

3.2 La notion de «proportion équitable»

Plus difficile et plus technique également est la question de savoir quelle proportion de la dette générale l'état successeur doit-il assumer, si tant est que l'on considère qu'il doit en assumer une. Qu'est-ce que représente une part équitable de cette dette.

À noter qu'il faut exclure de cette dette générale ce que l'on qualifie de «dette localisée», i.e. la partie de la dette générale encourue exclusivement pour l'État successeur, part que tous conviennent comme devant être assumée par l'État successeur. Considérant cependant l'autonomie financière des provinces qui contractent leurs propres emprunts, la dette générale canadienne ne comporte pas, à notre connaissance, de portion qui peut être ainsi qualifiée.

Cette réserve étant faite, la proportion équitable à être assumée n'est pas définie par la Convention de Vienne, cette dernière se limitant à indiquer que cette proportion équitable doit être établie «... compte tenu notamment des biens, droits et intérêts qui passent à l'État successeur en relation avec cette dette d'État». On ne retrouve pas, dans la pratique non plus, de critère unique de partage.

En fait, les biens, droits et intérêts dont hérite l'État successeur seraient une des considérations à mesurer, mais ne devraient pas être la seule de ces considérations. Toutes les circonstances pertinentes doivent être prises en considération comme l'a souligné d'ailleurs la Commission du droit international des Nations Unies. C'est là, à notre avis, la difficulté de l'opération.

3.3 Certaines propositions de partage

Les économistes qui se sont penchés sur cette question dans l'étude de l'Institut C.D. Howe à laquelle nous avons participé, en utilisant quatre types d'analyse et de critères économiques différents, en sont arrivés à des variations, allant presque du 1/6 au 1/3, dans la proportion de la dette générale qui pourrait être assumée par le Québec.

Les quatre types d'analyses effectuées sont celle du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau qui prévoit un pourcentage de 18.5% de la dette générale, (et 13.3% pour les fonds de pension), celle basée sur les bénéfices historiques qui donne un pourcentage très défavorable au Québec de 32% et deux méthodes intermédiaires soit celle reliée à la population et celle basée sur le produit intérieur brut qui donnent respectivement des scores de 25.4% et 23.2%.

N'étant pas économistes, nous ne nous sommes pas risqués dans notre étude à une analyse critique de ces travaux de décorticage de finances publiques et de comptes nationaux, mais avons limité notre travail à examiner la corrélation des critères examinés par ces économistes par rapport au droit international.

3.3.1 L'analyse du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau

Le pourcentage de 18.5% établit par le Secrétariat est fondé sur la prémisse que le Québec devrait assumer une part de la dette générale équivalente à la part qu'elle estime lui revenir des actifs fédéraux. Ce pourcentage est donc établi en faisant la moyenne pondérée entre la valeur des actifs financiers et non-financiers dont le Québec hériterait et celle de la partie du déficit accumulé à être assumé par le Québec, cette partie étant établie en fonction de la moyenne des contributions fiscales du Québec depuis 1972. En somme les critères retenus pour cette

proposition sont les actifs recueillis et les contributions fiscales moyennes des dernières 20 années, deux critères qui sont parfaitement en accord avec la tendance moderne du droit international, selon nous.

Toutefois, ces critères, même si conformes au droit international, doivent aussi être utilisés en corrélation avec des données exactes et empreintes d'équité économique.

Or, les données de base du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, à certains égards, et des dires mêmes du Secrétariat, sont incertaines et nécessiteraient certains ajustements ou vérifications.

Par exemple, la valeur totale des actifs fédéraux en territoire Canadien y est estimée à 72 milliards. Or, de l'aveu même du Secrétariat, ce chiffre est approximatif parce que basé sur une étude effectuée à d'autres fins et omettant la valeur de certains actifs importants, tels certains parcs, ponts et autoroutes. De plus, ce montant de 72 milliards constitue une approximation du coût de remplacement des actifs considérés et on peut ne pas être d'accord avec une telle approche. On a aussi reproché au Secrétariat sa sélection stratégique à l'égard des sociétés de la Couronne, dont mon collègue vous a déjà parlée.

3.3.2 L'approche basée sur la population

Le partage de la dette fondé sur la population consiste simplement à répartir les actifs et la dette générale en fonction du nombre d'habitants de chaque province. Le Québec, selon cette méthode, hériterait de 25.4% des actifs, de la dette générale et des fonds de pension. En somme, une telle approche présuppose que la dette générale a profité de façon égale à chaque citoyen, ce qui est loin d'être une hypothèse partagée de tous. De plus, si le pourcentage final retenu pourra être aux alentours du 25% que représente la population du Québec, ce chiffre, dans l'économie du Canada, ne constitue pas, quant à nous, une mesure représentative, du moins si utilisée comme mesure unique. D'ailleurs, on pourrait difficilement dire que ce simple critère est représentatif de toutes les circonstances pertinentes auxquelles le droit international fait allusion.

La population n'en demeure pas moins un des critères retenus par certains économistes qui, bien que lui reconnaissant ses défauts, lui attribuent le mérite d'être simple et probablement l'avantage d'éviter des discussions et travaux complexes et interminables qui de toute façon finiraient par un pourcentage s'apparentant à ce 25%. Il faut être conscients toutefois que lorsqu'on parle d'une dette générale de 400 milliards de dollars, les points de pourcentage pèsent 4 milliards de dollars pièce.

3.3.3 L'approche du produit intérieur brut

Le partage de la dette basé sur le produit intérieur brut signifierait une part de 23.2% au Québec si on base cette analyse sur la période 1981 à 1989. Cette méthode consiste à diviser les actifs sur une base *per capita* mais la dette générale en fonction de la part de chaque province du pro-

duit intérieur brut du Canada, ce qui tient compte notamment de la prospérité de chaque province et indirectement de sa capacité de paiement. Bien que cette approche ne fasse pas de relation directe entre les actifs dévolus au Québec et sa part de la dette, en revanche, elle intègre d'une certaine façon l'effet des politiques et programmes spéciaux d'investissements et de développement régionaux. Sous l'angle du droit international, ce type d'analyse a le mérite, selon nous, de s'approcher de la notion d'équité chère à la Convention de Vienne.

3.3.4 Les bénéfices historiques

L'approche du partage basé sur les bénéfices historiques consiste à diviser les actifs sur une base *per capita* mais la dette générale (sauf pour les fonds de pension) en fonction de la part des bénéfices fiscaux (calculés au cours de la période 1961 à 1988) reçus du fédéral par chaque province. Ces bénéfices sont calculés à partir des dépenses et retraits fédéraux effectués dans chaque province. Selon cette approche, la part du Québec serait de 32%. Cette approche comporte, quant à nous, de sérieuses lacunes qui sont d'ailleurs reconnues par les économistes qui l'ont examinée. Son calcul, bien qu'il puisse s'effectuer avec des données objectives, omet des considérations importantes, telles l'effet de certains programmes ou politiques fédérales (quotas, programmes de stabilisation de prix ...) ou encore la nature des investissements fédéraux dans chaque province. Des dollars payés en assurance-chômage et des dollars injectés en investissements industriels stratégiques sont tous deux des dépenses fédérales mais n'ont évidemment pas les mêmes retombées économiques. Incidemment, la conclusion de cette analyse est que la dette générale devrait être absorbée par les provinces les plus pauvres parce que ces dernières auraient bénéficié plus largement de l'aide fédérale.

A notre avis, cette dernière approche est définitivement à mettre de côté eu égard à sa distance trop grande par rapport aux critères d'équité du droit international.

3.3.5 La pratique des États

Les états qui ont procédé au partage le leur dette générale ont utilisé dans le passé divers critères dont ceux que nous venons d'énumérer. Il n'est pas toujours facile de retrouver dans les ententes de sécession intervenues dans le passé les critères précis et modes de calcul retenus.

L'Irlande, par exemple, en 1921, lors de son indépendance, a accepté d'assumer une partie de la dette publique du Royaume-Uni ainsi qu'une part des pensions de guerre, le tout dans une proportion à être déterminée comme «juste et équitable». A défaut d'entente, les parties avaient convenu de soumettre cette question à l'arbitrage.

Souvent, les parties arrivent à une entente sur un pourcentage sans que l'on puisse établir précisément sa provenance. Le Pakistan aurait accepté par exemple une part de la dette indienne équivalente aux actifs recueillis, plus 17.5%. Plus récemment, la Russie aurait accepté, selon une dépêche d'une agence de presse parue dans les journaux à la mi-janvier, une proportion de 51% de la dette de l'ex-U.R.S.S.

3.4 Les fonds de pension

La dette générale du Canada comporte, outre les créances des banques, institutions financières et détenteurs d'obligations, celles résultant des fonds de pension des fonctionnaires fédéraux, des forces armées, des employés de la G.R.C., des juges et parlementaires fédéraux. Ceux-ci méritent une analyse particulière.

A noter que la Convention de Vienne ne comporte pas de disposition particulière à cet égard et cet aspect tombe donc ainsi sous le même traitement que la dette générale en ce sens que l'état successeur devrait prendre une partie équitable de ce fardeau financier, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

Le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, en assumant que le Québec conserverait un nombre égal à tous les employés fédéraux actuellement en poste sur son territoire, arrive à la conclusion que le Québec devrait assumer 13.3.% de ces fonds de pension.

En somme, le Secrétariat utilise comme critère la localisation des employés fédéraux.

Certains ont reproché à cette méthode le fait qu'elle omet de considérer que l'ensemble des employés fédéraux, en théorie du moins, travaillent pour l'ensemble des Canadiens. Pour certains, il faudrait ainsi que le Québec assume un pourcentage de ces fonds de pension équivalent au pourcentage qui aurait été convenu par ailleurs pour le reste de la dette générale.

Du point de vue du droit international, les sommes accumulées à titre de fonds de pension par les employés fédéraux constituent une créance à l'endroit du gouvernement fédéral uniquement. Toutefois, si on considère que l'État successeur doit absorber une proportion équitable de la dette générale, il devient donc logique pour l'État successeur de participer, dans cette même proportion, à la valeur de cette dette à la date de l'indépendance. Cette méthode attribuerait alors au Québec une proportion de responsabilité non plus en fonction des fonctionnaires fédéraux maintenus en poste au Québec (soit 13.3%) mais en fonction plus généralement de la part de la dette générale assumée par ailleurs, soit 18.5% à 32%, selon l'approche que l'on retient.

La pratique internationale sur cette question est difficile à cerner. L'Irlande, par exemple, a accepté de payer une part des pensions de guerre de l'ensemble des pensionnés du Royaume-Uni, alors que dans le cas du Pakistan, il semble plutôt que l'assumation acceptée par cet État concernait les fonctionnaires sur son territoire uniquement.

3.5 Conclusion

Bien que la règle du partage nous apparaît être la tendance, il n'existe pas de règle de droit certaine à l'heure actuelle ni de mode d'emploi précis pour le partage de la dette générale. Ce processus laisse donc une large part à la négociation.

De longues discussions de cette question ne manqueraient pas cependant d'avoir des répercussions défavorables pour les deux parties en cause à leur retour sur les marchés financiers. A titre d'exemple, aussi récemment que le 24 janvier dernier, l'Allemagne a demandé au Groupe des 7 de refuser l'admission de l'Ukraine, de l'Azerbadjian, de la Géorgie et de l'Uzbékistan au Fonds Monétaire International tant que ces républiques n'auront pas signé l'assumation de leur part de la dette de l'ex-U.R.S.S.

4. Assumation de la dette

Compte tenu de l'ampleur du déficit accumulé du Canada, il nous est apparu important, dans notre étude pour l'Institut C.D. Howe, d'examiner la question de la responsabilité éventuelle du Québec face aux créanciers des emprunts contractés pour financer ce déficit. Les créanciers de la dette générale du Canada sont constitués d'une infinité de particuliers, banques et autres institutions disséminés au Canada et à travers le monde. La question ici est de savoir si le Québec, en raison même de la succession d'État, serait responsable face à ces particuliers, banques et autres prêteurs, d'une partie de leurs créances à l'encontre du Canada. Ces créanciers pourraient-ils s'adresser directement au Québec afin d'obtenir le remboursement, en tout ou en partie, de leurs prêts.

A noter que cette question est indépendante et différente de celle du partage de la dette. Il s'agit ici de déterminer si des tiers peuvent s'adresser directement à un Québec devenu souverain pour recouvrer une partie de leurs créances, bien que le Québec ait accepté envers le Canada d'assumer une certaine part de la dette générale de ce dernier.

Quant à nous, il n'existe actuellement pas de règle impérative en droit international établissant une obligation pour le Québec face aux créanciers de la dette générale du Canada. Ainsi, à moins d'une assumation volontaire consentie par le Québec, les créanciers du Canada n'auraient aucun droit, selon nous, à l'encontre du Québec pour obtenir paiement de leurs créances.

Le Canada ne pourrait donc justifier juridiquement, dans le cadre du droit international, une assumation directe, obligatoire et automatique de sa dette générale face aux tiers, même partiellement, de la part du Québec. Cette proposition s'accorde d'ailleurs avec le principe de l'effet relatif des contrats qui veut qu'un engagement entre deux parties, ici le Canada et ses créanciers, n'ait d'effet qu'entre ces parties et ne lie que ces dernières. Les créanciers du Canada conserveraient tout de même tous leurs recours à l'égard de ce dernier et la succession d'État relative au Québec n'affecterait en rien leur relation juridique avec le Canada. Par ailleurs, bien qu'en matière de succession partielle, l'État prédécesseur demeure, quant à nous, totalement responsable de sa dette générale face aux tiers, et que les créanciers de cette dette ne possèdent aucun recours contre l'État successeur, la réalité politique et économique fera en sorte que l'État successeur se devra d'assumer volontairement, face à ces mêmes créanciers, de façon directe

ou indirecte, la part de la dette qu'il aura préalablement convenu et négocié avec l'État prédécesseur. Ce ne sera qu'en vertu d'une assumation formelle que le Québec deviendra responsable à l'égard des créanciers du Canada de la part de la dette générale qui aura été convenue dans l'entente de partage.

Le mode d'assumation devra être examiné à la lumière, entre autres, des rapports entre le Canada et le Québec et de la nature de chaque dette ou de l'instrument la constatant, c'est-à-dire s'agit-il d'obligations, de bons du trésor, de contrats de prêt. On devra également tenir compte de l'échéance de chaque emprunt et enfin, de la devise de cet emprunt.

Par exemple, comme l'a proposé le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, le Québec pourrait assumer sa part de la dette générale directement envers le Canada, sans pour autant s'engager envers les créanciers de ce dernier. Dans cette hypothèse, le Canada demeurerait le seul responsable face à ses créanciers du remboursement de la dette générale, le Canada conservant toutefois un recours contre le Québec pour se faire rembourser la part due par ce dernier. On comprendra qu'une telle approche pourrait ne pas être privilégiée par le Canada qui serait probablement plus désireux d'obtenir du Québec une assumation directe en faveur de ses créanciers.

L'échéance de la dette ferait sûrement varier son mode d'assumation. Ainsi, en matière de dette à court terme, par exemple, les parties pourraient convenir que le Québec assumerait sa part de ces dettes en les remboursant au Canada au fur et à mesure de leur échéance. A l'égard des dettes à moyen et à long termes, le Québec pourrait assumer sa part de ces dettes directement auprès des créanciers du Canada. Remarquons cependant que l'assumation directe par le Québec de sa part de la dette générale du Canada en faveur des créanciers ne libérerait pas *de facto* le Canada de ses responsabilités pour la dette totale antérieurement contractée. Pour être libéré de cette dette, le Canada devrait obtenir le consentement exprès de ces mêmes créanciers.

Mentionnons que, quelque soit le mode d'assumation retenu, il ne pourra être imposé unilatéralement aux créanciers du Canada qui devront obligatoirement être associés à toute négociation à cet égard, dans la mesure bien entendu où l'on pourra identifier les divers groupes de créanciers du Canada et négocier avec ces derniers. En effet, dans le cas des obligations négociables du Canada et des bons du trésor, qui représentent à eux seuls respectivement 44% et 43% de la dette totale, il est à se demander si des négociations sont possibles avec ces créanciers, compte tenu du nombre de détenteurs, de leur situation géographique et aussi en raison du fait qu'une part de ces instruments sont émis aux porteurs.

Conclusion générale

On s'accorde généralement pour considérer que la succession d'état en matière de biens, archives et dettes d'état constitue un domaine du droit international fort complexe et, à ce jour, encore confus à plusieurs égards et c'est ce qui implique que la Convention de Vienne n'ait encore été ratifiée par aucun État.

Les États ayant eu à faire face à de telles situations se sont donc assis à une même table et ont négocié une entente, parfois pendant de longues années.

Comme mécanisme intérimaire, on a souvent eu recours ou bien à l'arbitrage ou bien à des comités d'experts à qui on a confié l'examen scrupuleux des finances publiques. C'est peut-être la voie que devront adopter le Québec et le reste du Canada si un consensus rapide ne peut se dégager.

Dans l'éventualité d'une décision favorisant l'indépendance, le Québec devra se mettre rapidement à la tâche en faisant un inventaire exhaustif du travail à accomplir. Nous croyons important que des études et des analyses plus approfondies soient effectuées en regard des éléments suivants :

- l'identification de tous les actifs fédéraux, y compris ceux des sociétés de la Couronne, qui seraient dévolus au Québec;

- le mode d'évaluation de ces actifs, et leur proportion par rapport aux actifs généraux du Canada;

- sur la base des comptes publics du Canada, l'identification plus exhaustive de la dette générale du Canada, en fonction des types d'instruments d'emprunt, de leur échéance et des créanciers détenant ces titres de créance;

- les modes souhaités par le Québec pour l'assumation de la dette envers les créanciers du Canada, une fois que la part du Québec dans la dette générale sera déterminée;

- l'identification des autres éléments du passif dont l'assumation par le Québec serait requise, tels que les baux, contrats de services et autres engagements qui sont directement liés aux actifs qui seraient dévolus au Québec; et enfin

- les modes de transfert des fonds de pension, pour la part qui sera assumée par le Québec.

Bref, beaucoup de travail pour les économistes et pour les juristes, tous étant conscients cependant que les enjeux politiques retiendront probablement beaucoup plus l'attention.

INDEX DES SUJETS

Accession à la souveraineté

Henri BRUN, vol. 1
Nicole DUPLÉ, vol. 1
Jacques-Yvan MORIN, vol. 1
Stephen A. SCOTT, vol. 1
Daniel TURP, vol. 1 (exposé, étude)

Accord de libre-échange canado-américain (*voir* Relations économiques et commerciales)

Accord multifibres (*voir* Textile et vêtement)

Actif et dette

Geneviève BURDEAU, vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dette)
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques, déficit budgétaire)
Patrick GRADY, vol. 4
Claude LAMONDE, vol. 1
John McCALLUM, vol. 4
Malcolm N. SHAW, vol. 4

Agriculture

Armand de MESTRAL, vol. 3
Robert JENNESS, vol. 3, *Journal des débats*
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3

Analyse économique (*voir* Économie, implications)

Anglo-québécois (*voir* Minorités, droits)

Armée (*voir* Défense)

Autochtones

Henri BRUN, vol. 1
Éric GOURDEAU, vol. 1
Bradford MORSE, vol. 1
Alain PELLET et al, vol. 1
Jean-Jacques SIMARD, vol. 1

Automobile

Dennis DESROSIERS, vol. 3

Budget (*voir* Finances publiques)

Citoyenneté (*voir* Nationalité)

Commerce international (*voir* Relations économiques et commerciales)

Communauté européenne

Christian LOUIT, vol. 3
Émile NOËL, vol. 3, *Journal des débats*
Edmond ORBAN, vol. 3
Hjalte RASMUSSEN, vol. 3

Communauté nationale (*voir* Nation)

CE ou CEE (*voir* Communauté européenne)

Constitution (*voir* Institutions)

Continuité juridique

Jean-Gabriel CASTEL et Jeffrey TALPIS, vol. 2
Carole TREMBLAY, vol. 2

Contrats privés (*voir* Continuité juridique)

Défense

Jocelyn COULON, vol. 2
Charles-Philippe DAVID, vol. 2
Joseph T. JOCKEL, vol. 1
Albert LEGAULT, vol. 2

Dette (*voir* Actif et dette)

Devise (*voir* Monnaie)

Diplomatie (*voir* Personnalité internationale)

Droits de la personne (*voir aussi* Minorités, droits)

François CRÉPEAU, vol. 1
Jules DESCHÊNES, vol. 1, *Journal des débats*
José WOERHLING, vol. 1

Eaux territoriales (*voir* Territoire)

Économie (implications)

Marcel BEAUDRY, vol. 4
Gary CALDWELL, vol. 4
Marcel DAGENAIS, vol. 4
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques)
Patrick GRADY, vol. 4
Robert JENNESS, vol. 3, *Journal des Débats*
John McCALLUM, vol. 4
Mario POLÈSE, vol. 3
Daniel RACETTE, vol. 4
Gordon RITCHIE, vol. 3
Maurice SAINT-GERMAIN, vol. 4
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3
Rodrigue TREMBLAY, vol. 4
Bernard VERMOT-DESROCHES, vol. 4

Espace économique (*voir* Relations économiques et commerciales)

États-Unis (*voir* Relations économiques et commerciales)

Europe (*voir* Communauté européenne)

Finances publiques

Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques, déficit budgétaire)
Patrick GRADY, vol. 4
John McCALLUM, vol. 4
Rodrigue TREMBLAY, vol. 4

Fonctionnaires fédéraux (*voir* Services fédéraux)

Fonds monétaire international

Ivan BERNIER, vol. 3
Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dollar)

Francophones hors Québec (*voir* Personnalité internationale)

Frontières (*voir* Territoire)

GATT

Ivan BERNIER, vol. 3
André CÔTÉ, vol. 3
Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Armand de MESTRAL, vol. 3
Dennis DESROSIERS, vol. 3
Bernard LANDRY, vol. 3
Pierre-Paul PROULX, vol. 3
Gordon RITCHIE, vol. 3
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3

Immigration

François CRÉPEAU, vol. 1
Danielle JUTEAU et Marie McANDREW, vol. 1

Impacts économiques (*voir* Économie, implications)

Institutions

Nicole DUPLÉ, vol. 1
Jacques-Yvan MORIN, vol. 1

Institutions financières (*voir* Secteur financier)

Intégrité territoriale (*voir* Territoire)

Libre-échange (*voir* Relations économiques et commerciales)

Militaires (*voir* Défense)

Minorités (droits)

Gary CALDWELL, vol. 4
Jules DESCHÊNES, vol. 1, *Journal des débats*
José WOERHLING, vol. 1

Monnaie (*voir aussi* Fonds monétaire international)

Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dollar)
Bernard FORTIN, vol. 4, *Journal des débats*
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques)
David LAIDLER, vol. 4, *Journal des débats*
Vély LEROY, vol. 4

Nation

Fernand DUMONT, vol. 1
Danielle JUTEAU et Marie McANDREW, vol. 1
Simon LANGLOIS, vol. 1

Nationalité

Claude EMANUELLI, vol. 1

Organisations internationales (*voir* Personnalité internationale)

Outaouais (*voir* Régions frontalières)

Partage de la dette (*voir* Actif et dette)

Personnalité internationale (*voir aussi* Fonds monétaire international et GATT)

Louis BALTHAZAR, vol. 1
Joseph T. JOCKEL, vol. 1
Edward McWHINNEY, vol. 1
André PATRY, vol. 1
Daniel TURP, vol. 1 (exposé, étude)

Pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (*voir* Institutions)

Programmes fédéraux (*voir* Services fédéraux)

Reconnaissance internationale (*voir* Personnalité internationale)

Réfugiés (*voir* Immigration)

Régions frontalières

Marcel BEAUDRY, vol. 4
Maurice SAINT-GERMAIN, vol. 4
Bernard VERMOT-DESROCHES, vol. 4

Relations économiques et commerciales (*voir aussi* Économie, implications et GATT)

Ivan BERNIER, vol. 3
André CÔTÉ, vol. 3
Gérard COULOMBE (Desjardins Ducharme), vol. 4
Roma DAUPHIN et Stanislas SLOSAR, vol. 3
Dennis DESROSIERS, vol. 3
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques)
Robert JENNESS, vol. 3, *Journal des débats*
Joseph T. JOCKEL, vol. 1
Bernard LANDRY, vol. 3
Claude MASSON, vol. 3
Pierre-Paul PROULX, vol. 3
Gordon RITCHIE, vol. 3
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3

Relations internationales (*voir* Personnalité internationale)

Secteur agro-alimentaire (*voir* Agriculture)

Secteur automobile (*voir* Automobile)

Secteur financier

Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dette)
Vély LEROY, vol. 4

Secteur du textile et du vêtement (*voir* Textile et vêtement)

Services fédéraux

Marcel BEAUDRY, vol. 4
Consortium LAMONDE MALLETTE, vol. 2
GRONDIN, POUDRIER, BERNIER, vol. 2
Maurice SAINT-GERMAIN, vol. 4

Sièges sociaux

Mario POLÈSE, vol. 4

Succession aux traités (*voir* Personnalité internationale)

Territoire

Henri BRUN, vol. 1
Jonathan I. CHARNEY, vol. 1
Henri DORION, vol. 1
Éric GOURDEAU, vol. 1
Alain PELLET et al, vol. 1
Stephen A. SCOTT, vol. 1

Textile et vêtement

André CÔTÉ, vol. 3

Traités (*voir* Personnalité internationale)

VOLUME 1
LES ATTRIBUTS D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

VOLUME 2
LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA SOUVERAINETÉ :
LES ASPECTS JURIDIQUES
LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

VOLUME 3
LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA SOUVERAINETÉ :
LES ASPECTS ÉCONOMIQUES
ET LES FINANCES PUBLIQUES (Première partie)

VOLUME 4
LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA SOUVERAINETÉ :
LES ASPECTS ÉCONOMIQUES
ET LES FINANCES PUBLIQUES (Deuxième partie)